[illegible] 43

MISSION
DE L'ÉTAT,

SES RÈGLES ET SES LIMITES;

PAR

ÉD. DUCPETIAUX,

[illegible]

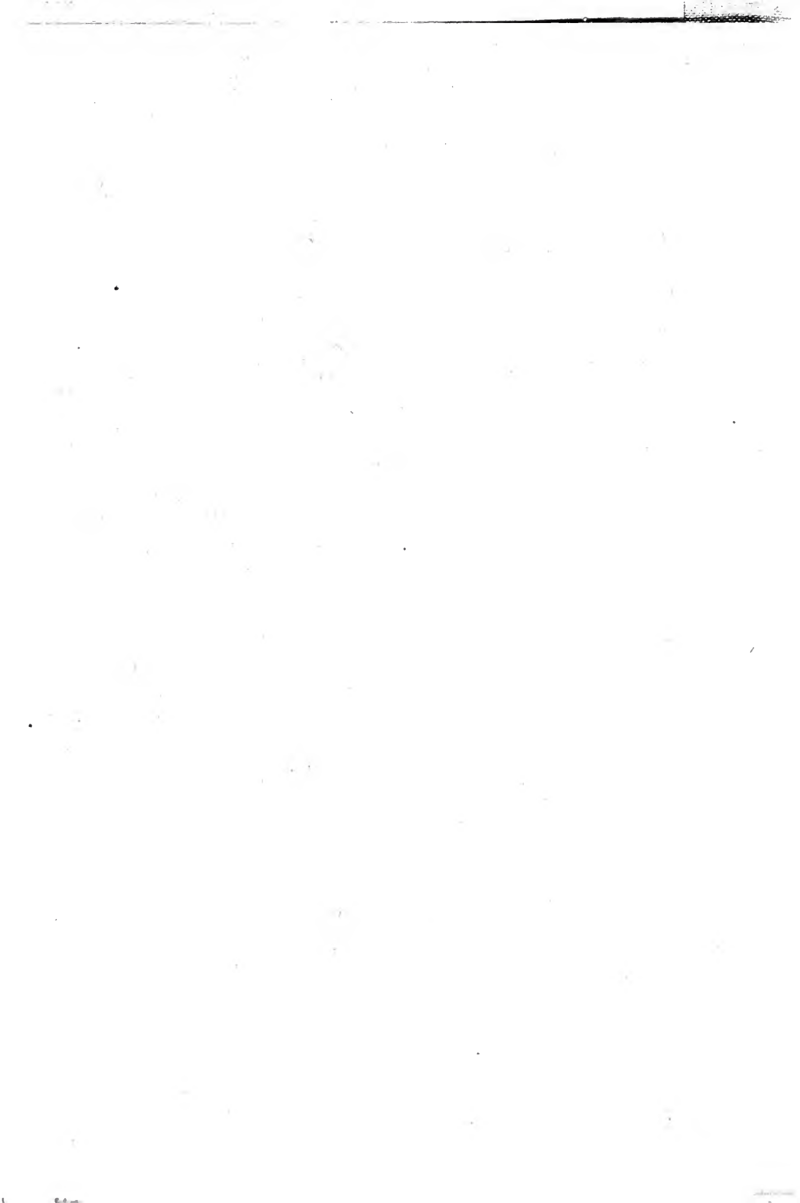
BRUXELLES

C. MUQUARDT, ÉDITEUR

[illegible]

1861.





MISSION DE L'ÉTAT.

Digitized by Google

Bruxelles. Imprimerie de Delevingne et Callewaert.

Digitized by Google

Jur 11643

MISSION

DE L'ÉTAT,

SES RÈGLES ET SES LIMITES;

PAR

ÉD. DUCPETIAUX,

Inspecteur général honoraire des prisons et des établissements de bienfaisance,
Membre de l'Académie royale de Belgique,
Correspondant de l'Institut de France (Académie des sciences morales
et politiques), etc.

BRUXELLES.
C. MUQUARDT, ÉDITEUR,
PLACE ROYALE.
MÊME MAISON A GAND ET A LEIPZIG.

1861

Digitized by Google

« Deux civilisations, dont l'une procède par l'action « concentrée d'un pouvoir qui absorbe toutes les forces « individuelles, dont l'autre progresse par l'effort libre et « spontané de l'individu, sont en présence sur la scène « du monde. La lutte est engagée partout, pacifique ou « guerrière, dans les travaux de la paix comme dans les « conflits armés. » (ODILON BARROT, *De la Centralisation et de ses effets.*)

De tous les problèmes que la science politique est appelée à résoudre, l'un des plus importants et des plus ardus est celui de la mission de l'État, de la définition de ses règles et de ses limites. Le débat qu'il soulève n'a guère abouti jusqu'ici et tend à se prolonger par suite de la diversité des points de vue où l'on se place et du défaut d'accord dans les prémisses. Il est possible cependant de saisir, parmi les idées opposées et contradictoires qui ont été émises à ce sujet, certaines vérités et de dégager certains principes qui peuvent conduire à la solution désirée. Ce travail je veux l'essayer pour ma part en m'attachant surtout au côté pratique et en m'ap-

puyant sur des autorités dont on ne méconnaîtra pas certainement la valeur. C'est en me plaçant en quelque sorte à la suite et sous le patronage des publicistes éminents dont je cite l'opinion (¹), que j'ose aborder une

(¹) La question de la mission de l'État a été fréquemment agitée, surtout en Allemagne, dans les nombreux traités sur le droit naturel, le droit public et la philosophie du droit. Je citerai particulièrement les savants écrits de Robert de Mohl, professeur à l'université de Heidelberg, le Traité de Philosophie du droit de P.-J. Stahl (*Die Philosophie des Rechts*. 3 Bde., Heidelberg, 1856); l'ouvrage posthume de Guillaume de Humboldt sur les limites de l'action de l'État (*Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*; Breslau, 1851), et le *Cours de droit naturel ou de philosophie du droit*, par M. Henri Ahrens (5e édit. Bruxelles, 1860). — Cette même question a aussi été traitée par plusieurs économistes, parmi lesquels figure en première ligne M. John Stuart Mill. V. *Principes d'économie politique*, traduits par MM. Dussard et Courcelle-Seneuil, 1854. — *La Liberté*, traduit et augmenté d'une introduction, par M. Dupont-White, 1860. — M. Odilon Barrot, dans une brochure récente : *De la Centralisation et de ses effets*, 1861, l'a envisagée particulièrement dans ses rapports avec la France, en apportant à sa solution l'autorité de son nom et de sa longue expérience. — L'ouvrage de M. Jules Simon, *la Liberté* (2e édit., 1859), est une sorte de manuel pratique dont l'intérêt soutenu et le style entraînant ne peuvent manquer de populariser les utiles notions qu'il renferme. — Je citerai enfin les remarquables articles publiés, l'un par M. C. de Rémusat, dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 octobre 1860, l'autre par M. Édouard Laboulaye (*l'État et ses limites*), dans la *Revue nationale* de novembre 1860, 1re et 2e livr. Je n'hésite pas à emprunter à ces publications les citations qui me paraissent de nature à étayer l'opinion que j'essaye de faire prévaloir.

question étrangère à mes études habituelles, mais dont, depuis quelque temps surtout, je comprends la haute signification. En présence des événements qui se déroulent sous nos yeux, de la lutte engagée entre les gouvernements et les peuples, des querelles vaines ou sanglantes qui divisent les hommes, de l'instabilité des institutions, des révolutions déclarées ou latentes, de la perpétuelle oscillation entre l'excès et l'abus de l'autorité et de la liberté, il est du devoir des bons citoyens de remonter aux causes de ces graves perturbations et de rechercher les moyens d'y mettre un terme. Le danger, je le vois en grande partie dans l'idée erronée que l'on se fait de l'État, dans sa constitution vicieuse; le remède, dans la fixation et la reconnaissance des droits respectifs de l'individu et de la société, des citoyens et des gouvernements. Ce n'est qu'après avoir concilié ces deux termes et harmonisé ces deux éléments, en traçant, autant que faire se peut, la ligne de démarcation qui les sépare et en montrant le lien qui les unit, que la liberté véritable trouvera son assise et sa garantie, et que s'ouvrira pour l'humanité une ère nouvelle de paix, de bien-être et de progrès.

Je n'ai pas d'ailleurs la prétention d'écrire un traité ou d'élaborer un mémoire; réduit à des proportions plus modestes, mon travail n'est qu'une sorte d'étude,

un exposé sommaire des principes qui me paraissent devoir présider à la constitution et à l'action de l'État dans les pays civilisés. J'ai pu dès lors glisser rapidement sur les données historiques du problème, et m'abstenir de passer en revue la filiation et l'enchaînement successif des idées dont je me borne à présenter la formule moderne et pratique. Cette explication répond d'avance à certaines critiques, et donne la raison des lacunes que l'on pourra remarquer dans l'espèce de résumé que je soumets à l'appréciation bienveillante de mes lecteurs.

I.

Diversité et incertitude des principes sur la nature et le but de l'État. — Revue sommaire des théories proposées à ce sujet.

Le fait qui me frappe tout d'abord, c'est l'absence de fixité et d'uniformité dans les principes qui devraient présider à l'institution de l'État. Chaque nation civilisée possède un gouvernement sous une forme quelconque, monarchique, républicaine, despotique, aristocratique ou démocratique, sans qu'on puisse se rendre compte avec quelque certitude du fondement sur lequel il repose et de la mission qu'il a à remplir. Les pouvoirs politiques sont déterminés d'une manière plus ou moins positive, leur agencement est plus ou moins rationnel, leur balance et leurs contre-poids sont combinés avec

plus ou moins d'habileté, mais la pensée qui devrait animer cet organisme et lui imprimer la direction est vague et douteuse; elle échappe à toute définition précise. Si les gouvernants s'accommodent assez bien de cette sorte d'élasticité qui leur permet de s'étendre ou de se replier à volonté et d'agir selon les circonstances, les gouvernés et la société en général en éprouvent un véritable dommage.

Ce ne sont pas cependant les théories qui font défaut; elles ne sont que trop nombreuses au contraire, et leur multiplicité et leurs divergences, en entretenant la confusion, rendent plus inextricable encore le dédale où les esprits les plus exercés s'égarent en l'absence du fil conducteur qui pourrait faciliter leurs recherches. Les nombreux traités sur le droit naturel et le droit public témoignent, par leurs contradictions, de la diversité des points de vue où se sont placés leurs auteurs, et l'on y chercherait vainement la solution pratique et identique des questions que soulève l'examen du but et des limites de l'action de l'État.

Selon les uns, l'État personnifie et absorbe pour ainsi dire la société; il est tout et l'homme n'est rien qu'un instrument accessoire, un rouage aveugle d'un vaste et puissant mécanisme. C'est la théorie païenne, qui s'est perpétuée chez les nations encore soumises à l'absolutisme.

Selon les autres, l'État n'est qu'un serviteur, une sorte d'agent subalterne, sans autre mission que de maintenir l'ordre extérieur et la police sociale. C'est la

théorie qu'essaye de faire prévaloir une certaine école d'économistes pour laquelle la maxime du *laisser faire* et du *laisser passer* suffit pour régler tous les rapports sociaux.

Entre ces deux doctrines extrêmes viennent se ranger les théories moins exclusives qui envisagent l'homme, la société et l'État sous des aspects plus rationnels, en cherchant à préciser leur but respectif et leurs relations nécessaires.

Platon établit comme base de l'organisation de l'État la *justice,* c'est-à-dire la coordination de tous les efforts individuels et sociaux pour l'obtention et la réalisation du bien, le lien harmonique qui enlace toutes les vertus particulières prescrites par la morale. L'État doit être organisé sur le modèle de l'homme, poursuivre le même but et reproduire, dans les diverses classes de citoyens, les principales facultés dont l'âme est douée et les vertus qui y correspondent. Ainsi les *philosophes* qui doivent régner représentent la *raison;* les *guerriers,* le *cœur* et le courage; les *artisans*, les *désirs* et les besoins *sensibles* qu'ils sont destinés à satisfaire. Dans la *République,* Platon, suivant la tendance panthéiste de sa philosophie, recommande une égalité et une communauté aussi complètes que possible, l'égalité des sexes, la communauté des biens et des femmes pour les classes supérieures qui se sont élevées à ces hautes conceptions. Dans cette théorie, ce n'est pas l'État de Sparte que le philosophe athénien prend pour modèle, c'est plutôt le système indien et égyptien des

castes qu'il allie à son profond idéalisme religieux, moral et politique (¹).

Moins utopique et plus réaliste que son maître, Aristote pose en ces termes le problème de l'État : « L'association politique est une communauté. La question est de savoir jusqu'où cette communauté doit s'étendre. Les uns l'étendent à tout : ils sacrifient la liberté; d'autres la détruisent entièrement : ils dissolvent le corps politique; d'autres enfin, comprenant la nécessité d'une conciliation entre ces deux solutions extrêmes, font consister la science politique dans la détermination exacte des droits de l'État et de ceux de l'individu (²). »

(¹) J'emprunte la plupart des éléments de ce résumé des diverses théories de l'État au *Cours de droit naturel* de M. Ahrens.

(²) *Polit.*, liv. II, chap. Ier, § 2. — M. Jules Simon (*la Liberté*) admet cette solution, en ajoutant, pour préciser la pensée d'Aristote, que « les droits de l'État naissent uniquement de la nécessité sociale, et doivent être strictement mesurés sur cette nécessité : de telle sorte qu'à mesure que cette nécessité diminue par le progrès de la civilisation, le devoir de l'État est de diminuer sa propre action, et de laisser plus de place à la liberté. En d'autres termes, l'homme a droit, en théorie, à la plus grande liberté possible; mais, en fait, il n'y a droit qu'à mesure qu'il en est capable. » On peut se demander ce qu'il faut entendre par *nécessité sociale,* quelle est la *juste mesure* de cette nécessité, quel est le signe et quel sera le juge de l'aptitude à la liberté. Il est vrai que M. J. Simon supplée à ce que cette définition peut avoir de vague et d'incomplet en exposant la double théorie de la liberté et de l'autorité. Il aboutit ainsi à des conclusions qui sont en parfaite harmonie avec celles des autres publicistes qui repoussent comme lui l'immixtion arbitraire et excessive de l'État dans le domaine individuel et social.

Hugo Grotius ([1]) rapporte l'institution de l'État à l'instinct général de sociabilité, comme le moyen d'assurer à tous les citoyens l'exercice du droit et la garantie de leurs intérêts communs.

Locke et Rousseau ([2]) lui donnent pour base le principe de l'utilité ou du bonheur de tous, la volonté générale manifestée par la convention ou le contrat social. C'est la théorie des majorités qui, fausse en elle-même, mène au despotisme des masses ou d'un seul, et ne tient aucun compte des lois de vérité, de liberté et de justice sur lesquelles se fonde l'ordre social. Kant, en admettant le même fondement, ajoute cependant que l'État a pour mission le maintien du droit.

Bentham proclame comme principe unique du droit et de l'État, l'utilité. Simple et à certains égards pratique, ce principe est essentiellement incomplet et incertain; variable selon les circonstances et les besoins, il méconnaît complétement les mobiles d'un ordre supérieur; faux et dangereux en ce qu'il exclut le principe de moralité, il aboutit à l'égoïsme et au culte des jouissances purement matérielles.

Comme opposition à l'école des utilitaires, l'école spiritualiste place le domaine de l'État dans la pure

([1]) Grotius, *De jure belli ac pacis*, lib. I, cap. 14 : « Est autem civitas cœtus perfectus liberorum hominum, *juris* fruendi *et* communis *utilitatis* causa sociatus. »

([2]) Rousseau, *Contrat social*, liv. II, chap. Ier : « La volonté générale peut seule diriger les forces de l'État selon la fin de son institution, qui est le *bien commun*. » Ailleurs il appelle le bien commun « le bonheur ou l'utilité commune. »

région du droit. C'est ainsi que Cicéron définit le rôle de l'État quand il dit : *Civitas est societas juris,* la cité ou l'État est la société du droit ou, en d'autres termes, l'association ayant pour objet le triomphe et le règne du droit et de la justice.

L'école historique se borne à rechercher dans l'histoire la source et la manifestation du droit et de l'État, à constater ce qui est sans se préoccuper de ce qui devrait être.

D'après l'école théologique, l'État doit réaliser la société religieuse et constituer le gouvernement de Dieu sur la terre. En identifiant le droit avec la religion, elle confond deux sphères qui, pour le bien de l'humanité et l'intérêt de la religion elle-même, doivent être, sinon séparées, du moins distinguées dans leur nature et dans leur organisation. La théocratie est une forme de gouvernement primitive qui peut convenir pour guider les premiers pas d'un peuple dans la carrière de la civilisation. Mais lorsque celle-ci a acquis un certain degré de développement et que les rapports sociaux se sont multipliés et compliqués, le gouvernement religieux devient impossible et aboutit à un despotisme que doivent repousser tous ceux qui comprennent que la religion, pour conserver son empire sur les âmes, doit abdiquer toute autorité politique et coercitive. Sous ce rapport, « il faut proclamer comme un fait heureux, providentiel, que le christianisme, en ouvrant à l'humanité une vie nouvelle, en lui communiquant un esprit élevé qui devait féconder successivement toutes les institutions, n'a pres-

crit ou sanctionné aucune forme politique particulière, abandonnant à l'évolution libre des peuples le soin de trouver, pour chaque phase de leur développement, pour chaque degré de culture, l'organisation la plus conforme à leurs besoins. En se contentant d'énoncer les deux principes fondamentaux, pierres angulaires de tout édifice social, l'*autorité* et la *liberté,* il a laissé aux peuples, avec la spontanéité de leur mouvement, la faculté de combiner ces deux éléments selon leur génie propre et l'esprit général de chaque époque. Aussi sont-ce les nations chrétiennes qui se développent le plus librement, présentent les organisations sociales les plus variées, essayent les formes politiques les plus diverses, pour arriver peut-être dans l'avenir à l'organisation commune qui aura été éprouvée comme la meilleure [1]. »

Selon Hegel et l'école panthéiste, c'est Dieu, c'est l'esprit du monde qui se manifeste dans l'État et dans les diverses formes de son organisation. L'État est le Dieu présent, il est l'univers spirituel où la raison divine s'est réalisée. L'individu n'a de valeur que dans l'État, et tous ses droits s'y produisent dans leur vérité et y reçoivent leur signification. L'État est le but absolu; la base de l'État est la puissance de la raison qui s'effectue comme volonté. L'État, par son but absolu, a un droit suprême contre les individus, dont le devoir suprême est de se soumettre à l'État. — M. Ahrens [2] et d'autres publicistes ont fait res-

[1] AHRENS, *Cours de droit naturel*, p. 71.
[2] *Cours de droit naturel*, p. 74 et suiv.

sortir le vide et les erreurs de cette doctrine d'après laquelle les individus perdent leur personnalité et ne sont plus considérés que comme les organes aveugles d'un esprit supérieur qui les mène sans qu'ils en aient conscience, et qui forme et transforme tout ce qui existe dans la société. Le droit n'est plus que la liberté réalisée par la fatalité : car quelle liberté y a-t-il pour des êtres qui ne sont que les instruments de l'esprit universel? La conception hégélienne de l'État est toute païenne; elle méconnaît la loi du christianisme, qui a élevé l'homme au-dessus du citoyen. En investissant le souverain, le Dieu-État, du droit absolu, il absorbe en lui tous les droits : la moralité, la religion, les sciences, les arts, l'industrie. Cette apothéose de l'État, où le panthéisme religieux se confond avec le panthéisme politique, peut avoir les sympathies des absolutistes, mais elle est profondément antipathique à la liberté humaine, à la conscience et à la raison.

Une doctrine, moins compliquée, plus pratique en apparence et plus généralement admise, surtout en France, est celle qui confond l'État et la société en leur attribuant des buts identiques. Cette doctrine agrandit outre mesure l'action de l'État; c'est elle qui a répandu l'opinion dans les masses que le bien-être et le progrès intellectuel. moral et matériel, dépendent de la manière dont l'État est constitué et administré. De là des tentatives incessantes de réformer la constitution de l'État. L'idée que tous les intérêts humains peuvent et doivent être réglés par le pouvoir social est la source

principale du socialisme, qui veut appliquer ses doctrines, non par l'action et l'accord des volontés individuelles, de l'association libre, mais par les pouvoirs de l'État, dont il cherche à s'emparer. En identifiant l'État avec la société pour réglementer, à l'aide d'un seul pouvoir, toute la vie sociale, le socialisme tend à constituer la plus monstrueuse des centralisations. Les théories de Babeuf, de Saint-Simon, d'Owen, de Fourier, de Cabet, conduisent plus ou moins directement à ce désastreux résultat.

Ces théories dangereuses, dont la menace est encore, en quelque sorte, suspendue sur nos têtes, trouvent leur contradiction non moins exagérée dans la célèbre formule de Proudhon, l'*an-archie,* qui proclame l'absence de tout gouvernement, chaque individu étant souverain et autocrate. D'autres, comme Auguste Comte [1], préconisent une espèce d'organisation, mais « sans Dieu et sans roi, par le seul culte systématique de l'humanité, » pour arriver à un nouveau paganisme où le culte des héros joue le rôle principal. L'athéisme, le culte pur soit de l'humanité, soit de l'homme individuel, est enseigné, sous des formes diverses, comme la seule doctrine qui puisse rétablir l'homme dans la pleine possession de sa liberté. — A ces aberrations, revêtues le plus souvent de formes scientifiques propres à séduire ou à égarer les esprits vulgaires, ou traduites dans un langage calculé pour entraîner les masses, il

[1] *Discours sur le positivisme*, 1850.

est plus que temps, pour le salut de la société, d'opposer une théorie de l'État vraie et féconde, qui corresponde à tous les besoins et à toutes les aspirations légitimes.

C'est l'œuvre à laquelle s'est voué un philosophe allemand, Krause, qui, en présence des doctrines vagues ou incomplètes, fausses ou dangereuses, dont j'ai essayé de donner une idée, a formulé un système qui, dans sa large conception, tend à harmoniser, en les complétant et en les précisant, les grands principes sur lesquels repose l'État (*). Krause considère l'État comme l'institution spéciale du droit; il n'absorbe pas dans l'État l'homme et la société; il propose des organisations sociales distinctes pour la religion, la morale, les sciences, les arts, l'industrie et le commerce; mais il met l'organisation politique ou l'État dans un rapport intime avec toute l'activité humaine, avec toutes les institutions de la société. L'État a la mission de maintenir le développement social dans la voie de la justice, et d'assurer à toutes les branches de l'activité humaine les moyens de se perfectionner. L'État est ainsi le

(*) C'est surtout à M. Henri Ahrens, ancien professeur à l'université de Bruxelles, actuellement professeur de droit naturel, public et international à l'université de Graetz, en Autriche, que revient l'honneur d'avoir vulgarisé et propagé le système de Krause. V. *Cours de philosophie.* — *Cours de droit naturel et de philosophie du droit.* — On peut aussi consulter les ouvrages suivants : G. Tiberghien, *Exposition du système philosophique de Krause.*—Pascal Duprat, *De l'État, sa place et son rôle dans la vie des sociétés;* Bruxelles, 1852. — Alfred Darimon, *Exposition des principes de l'organisation sociale. Théorie de Krause;* Paris, 1849.

médiateur de la destinée individuelle et sociale. Toutefois il n'est qu'un des organes principaux du vaste organisme social. La société est un tout organique, composé de diverses institutions qui se rapportent chacune à une face importante de la vie humaine, et qui toutes sont appelées, à une époque de maturité et d'harmonie sociale, à constituer une unité supérieure, maintenant à chacune son indépendance relative et les soumettant toutes à une direction générale pour l'accomplissement commun de la destination de l'homme et de l'humanité.

Je crois pouvoir me dispenser d'entrer dans le développement du système du philosophe allemand, et de vérifier jusqu'à quel point son application intégrale pourrait se concilier avec la constitution des sociétés modernes. Cette constitution, je la prends telle qu'elle existe, et je me demande si elle est ce qu'elle devrait être, et ce qu'il faudrait faire, le cas échéant, pour qu'elle répondît entièrement à la destination de l'homme et aux conditions de toute bonne organisation sociale. Ce n'est pas un système nouveau que je veux mettre à mon tour en lumière. Il me suffit, pour atteindre le but que je me propose, de rechercher dans les systèmes qui se sont produits jusqu'ici ce qu'ils ont de conforme à la raison et à la justice, et d'en dégager les principes qui me paraissent devoir servir de base à une théorie de l'État vraiment rationnelle et pratique.

II.

Définition de l'État, du droit et de la liberté. — Mission du gouvernement. — Centralisation, son utilité et ses limites.

L'homme, la société, l'État, sont trois éléments, trois organismes distincts ayant leur but et leur développement propres, et qu'il faut éviter de confondre tout en les conciliant et en harmonisant leur existence et leur action.

Chacun de ces éléments est subordonné à des principes divins, absolus, universels, qu'il doit respecter. L'humanité acclame unanimement une justice antérieure et supérieure aux lois et aux institutions humaines, que l'État a pour mission de maintenir et de faire prévaloir.

L'homme est destiné par sa nature à se développer physiquement, religieusement, moralement et intellec-

tuellement, et à réaliser ainsi les desseins de son créateur.

Doué des facultés qui doivent assurer sa conservation, son perfectionnement et sa fin, il est libre et responsable de son essence (¹). De cette liberté et de cette responsabilité découlent ses droits et ses devoirs.

Abandonné à ses propres forces, l'homme seul ne peut accomplir sa destinée terrestre; il a besoin de l'aide et du concours de ses semblables dans la société, dont la famille est le germe et l'assise.

La société à son tour ne peut exister qu'à la condition d'avoir une organisation. Cette organisation constitue ce qu'on appelle l'État. L'État est l'être organisé en vue de l'agrégation sociale, pour le maintien du droit et de la justice (²).

(¹) La liberté est la condition du perfectionnement social et individuel de l'homme; cependant elle n'est qu'une faculté, un instrument dont on peut faire bon ou mauvais emploi. Il y a deux espèces de libertés, la liberté *interne* et la liberté *externe*. La première est celle par laquelle chacun est mis à même d'opter entre le bien et le mal et de dominer ses passions pour obéir à la loi divine. La seconde est celle que chaque homme peut revendiquer vis-à-vis de ses semblables pour atteindre le but de sa destinée. La liberté peut aussi être divisée en liberté morale (libre arbitre)—personnelle ou individuelle — collective (association) — et politique.

(²) Le droit est à la fois la règle et la mesure de la liberté. Considéré dans son essence, il est l'expression de la raison humaine reflétant la lumière divine qui éclaire tout homme venant en ce monde, cet ensemble d'idées que Dieu a déposé dans le sein de l'humanité et dans la conscience des hommes pour les diriger dans la voie du vrai, du bien, du beau et du juste. Le droit se révèle et se constate par une sorte d'assentiment et d'acclamation universels qui se perpétuent d'âge en âge depuis le commencement du

De cette définition ressortent des conséquences nécessaires :

Le but de l'État est de favoriser l'accomplissement des buts rationnels de l'homme et de la société par l'application et le développement du droit.

L'État n'est donc pas simplement une institution de police et de sécurité ; sa mission est en outre *positive* en ce qu'il doit concourir au perfectionnement social dans tous les ordres du bien. En plaçant et en maintenant au-dessus de la volonté de l'individu, de la majorité et des masses, les principes éternels de morale et de justice, l'État doit reconnaître et proclamer les grandes vérités religieuses, mais sans s'identifier cependant avec la religion : il importe, pour le bien de l'humanité, que ces deux sphères, l'Église et l'État, restent distinctes et indépendantes dans leur nature et leur organisation. La conception de l'État *athée,* si elle pouvait se réaliser, serait une honte pour la civilisation et le signe de sa décadence (¹).

monde en s'appuyant sur les Écritures et la tradition. Mais l'homme n'en a toutefois qu'une notion incomplète, parfois obscure et vacillante. L'État, tout en s'appuyant sur le droit qu'il a mission de maintenir et de faire prévaloir, ne le possède pas et ne peut se l'assimiler dans sa plénitude. Le droit absolu n'existe qu'en Dieu. — La justice est l'application du droit.

(¹) « La distinction entre l'État et l'Église n'implique pas une séparation telle que l'Église et l'État demeurent complétement étrangers l'un à l'autre. Les rapports entre ces deux ordres sociaux ne sont pas purement négatifs ; ils n'ont pas à rester vis-à-vis l'un de l'autre dans un état d'indifférence ou de complète inaction. La maxime que l'État et la loi sont athées dérive de cette conception vulgaire du principe du droit, selon laquelle l'action de la justice

En procurant à l'homme et à la société les moyens d'accomplir leur destination, l'État doit s'abstenir par là même de tout ce qui pourrait directement ou indirectement l'entraver. Il faut qu'il protége l'exercice des droits et facilite l'accomplissement des devoirs, en évitant de porter atteinte à la liberté et de substituer sa responsabilité à celle de l'individu; qu'il respecte sous tous les rapports la liberté individuelle, en tant qu'elle s'applique à la vie et à la conduite personnelle. Chacun doit rester libre de se servir des moyens que la société lui fournit pour exister et se développer en sa qualité d'homme, pourvu que l'usage ou le non-usage n'implique pas une lésion du droit vis-à-vis des autres membres de la société. En d'autres termes, l'État, investi de la puissance coactive inhérente au droit, ne peut y recourir que dans un intérêt social bien dé-

est seulement négative, n'ayant pour but que de maintenir les individus et les institutions sociales dans les limites de leurs sphères particulières; elle signifie seulement qu'il y a et qu'il doit y avoir une séparation complète entre la religion et les institutions politiques, et en ce sens elle renferme une grande vérité. L'organisation du droit et celle de la religion sont basées en effet sur des principes distincts; mais il n'en est pas moins vrai que l'État et l'Église soutiennent dans la vie sociale de nombreux rapports que le principe de la justice ne saurait méconnaître. L'État a d'ailleurs pour but spécial de fournir à toutes les institutions les conditions positives et négatives de leur existence et de leur développement; il n'est donc pas plus athée que la religion elle-même, et celle-ci ne peut être mise en quelque sorte hors la loi. C'est la loi de justice qui doit tracer à l'Église comme à l'État le cercle de leurs obligations réciproques. » (Darimon, *Exposition des principes de l'organisation sociale.*)

montré. L'homme, maître de sa destinée, est libre d'opter entre ce qui est un bien ou un mal pour lui seul, sans que l'État et le droit puissent forcer sa volonté. Si l'État, par exemple, pouvait avoir prise sur la moralité intérieure des individus, toute liberté de conscience disparaîtrait. Rien n'empêcherait dès lors que l'État n'imposât aux membres de la société une morale comme il l'entendrait, qu'il ne prescrivît telle religion qu'il jugerait bonne et n'employât pour ces prescriptions les forces extérieures dont il peut disposer. Cet abus, en portant atteinte à la liberté personnelle, aboutirait au plus insupportable despotisme (1).

La mission de l'État est indépendante de la forme qu'il revêt (2). Quelle que soit cette forme, quel que

(1) « Le *despotisme* est l'opposé et le contraste de la liberté. Il faut entendre par ce mot, non pas seulement une forme de gouvernement d'après laquelle la direction des affaires de l'État est laissée à l'arbitraire d'un ou de plusieurs individus. Le domaine du despotisme est bien plus vaste. Despotique est tout gouvernement qui veut intervenir dans la gestion des affaires qui ne regardent pas le droit ou la justice, qui s'arroge ainsi le pouvoir de prescrire l'usage que les particuliers doivent faire de leur liberté, et qui se mêle d'intérêts qui ne le regardent pas directement ; qui s'impose enfin comme tuteur là où les hommes sont censés être majeurs et capables de connaître leurs intérêts et de diriger leurs actes vers un but rationnel. Tous les gouvernements qui se font monopoleurs ou centralisateurs prennent une forme despotique. Le gouvernement de l'État n'a pour objet que l'exercice du droit et de la justice ; il ne doit se faire ni prêtre, ni savant, ni artiste, ni industriel. Toutes ces branches doivent être laissées à l'activité des particuliers et des individus qui s'occupent de la religion, de la science, de l'art, de l'industrie, de l'éducation, du commerce… » (A. Darimon, *Exposition des principes de l'organisation sociale*, p. 66.)

(2) Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de traiter ici la question

soit le degré de développement et de civilisation d'une société ou d'une nation, le but de l'État reste le même; ses attributions et ses obligations peuvent s'étendre ou se restreindre, selon les circonstances et les besoins, mais sans que son essence se modifie.

Tout ce qui tend à dénaturer ou à pervertir cette essence, à troubler l'ordre des rapports naturels et nécessaires entre l'État et la société, entre l'autorité et l'individu, est une déviation ou une violation des lois primordiales sur lesquelles repose toute l'organisation sociale.

La constitution de l'État est inséparable d'une centralisation plus ou moins développée :

« Toute formation de la société politique, » dit M. de Rémusat [1], « toute naissance de l'État, toute création de gouvernement est une certaine centralisation; le mot est nouveau, mais il désigne le développement et le dernier progrès d'une très-vieille chose. La centralisation est le mouvement par lequel se constitue la chose publique. Ce mouvement peut s'arrêter à divers degrés. La société peut être un ensemble de centres de systèmes particuliers qui gravitent vers le centre du système général. La force

de l'organisation politique de l'État. Il me suffit de poser en principe que cette organisation doit reposer sur la justice et la liberté. Sous ce rapport la forme constitutionnelle et représentative est celle qui semble devoir prévaloir, qui correspond le mieux aux aspirations et aux besoins des peuples civilisés, qui admet et garantit l'exercice le plus large de la liberté, et la seule qui se concilie avec la théorie sur la mission de l'État que j'expose dans cette étude.

(1) *Revue des Deux Mondes.*

publique peut compter un plus ou moins grand nombre d'attributions. Lorsqu'on suppose qu'elle a au centre des centres le plus grand nombre d'attributions possible, on dit éminemment qu'il y a centralisation; mais il est évident que le degré de centralisation est variable : c'est une quantité qui oscille entre deux extrêmes. Il est d'usage de dire qu'elle est à son *maximum* en France, à son *minimum* dans l'Amérique du Nord : l'une est une monarchie unitaire, essentiellement administrative; l'autre est une fédération républicaine. »

La centralisation peut être envisagée sous un double rapport, politique et administratif. La centralisation politique dépend du plus ou moins d'étendue des attributions conférées à l'État; la centralisation administrative s'entend surtout de l'accaparement et de l'absorption par le pouvoir supérieur ou central de la plupart des fonctions qui, dans un gouvernement bien ordonné, peuvent être attribuées aux pouvoirs intermédiaires provinciaux et communaux. Je reviendrai plus loin sur cette distinction (¹).

Prise dans son sens le plus large et le plus général, la centralisation doit avoir des limites. Quelles sont ces limites? Lorsqu'on se rend bien compte de la nature de l'État et du but de son institution, elles ressortent pour ainsi dire nécessairement de cette nature même et de ce but. Mais on ne se préoccupe guère de l'origine de l'État, de sa définition philosophique, du fondement sur lequel il repose; ce qui intéresse avant tout, c'est la

(¹) V. § VIII.

fixation du cercle dans lequel s'exerce son action; ce que l'on redoute à bon droit, c'est le développement exagéré de son immixtion dans les diverses sphères et dans toutes les branches de l'activité sociale. Considérée ainsi de son côté pratique, la centralisation, lorsqu'elle dépasse une certaine mesure, entraîne des inconvénients et des dangers que je crois utile de passer sommairement en revue.

III.

Inconvénients et dangers de la centralisation excessive.

La centralisation (¹) exige un grand nombre d'agents, qui constituent ce qu'on appelle la bureaucratie, dont le formalisme complique les affaires les plus simples, retarde les décisions les plus urgentes et entrave les réformes les plus nécessaires, lorsqu'elle ne les rend pas tout à fait impossibles.

Elle engendre l'une des plus déplorables manies, celle des places et des honneurs (²). Les intelligences

(¹) Il est essentiel de bien définir les termes, pour éviter la confusion des idées qu'ils expriment Ainsi, lorsque, dans cette étude, j'emploie le mot *centralisation* sans plus, c'est de la centralisation *excessive, abusive* que je veux parler.

(²) « Tout le monde veut des places et de l'autorité : c'est un résultat de la centralisation ; que de gens entravés, gênés, garrottés, se croient libres, uniquement parce qu'ils ont le pouvoir de gêner les autres, et parce qu'ils ont d'autres affaires que les leurs ! Un second résultat, c'est que le gouvernement seul peut donner des

sont par suite détournées de buts plus utiles, l'éducation est faussée, l'éclosion naturelle des vocations entravée. La création d'une corporation nombreuse et puissante, d'une sorte de caste, soumise à une hiérarchie et à une discipline qui lui enlèvent toute indépendance, et qui suit aveuglément l'impulsion que lui imprime un pouvoir supérieur, constitue un péril permanent pour la liberté, affaiblit la nation en accaparant les capacités et en abaissant les âmes, et menace le gouvernement lui-même par les mécontentements, les jalousies et les ambitions qu'il nourrit dans son sein (¹).

places et de l'autorité. C'est là, dit-on, une grande force pour lui, un grand moyen d'administration. Il n'en est rien. A chaque place qu'il donne il fait un heureux et vingt mécontents. Il n'est entouré que de mendiants, et servi par des flatteurs. Il est obligé de créer des places, non parce qu'il y a une fonction, mais pour qu'il y ait un fonctionnaire. Il fait nécessairement de mauvais choix, qui le discréditent. Le nombre immense des mécontents et des disgraciés n'a d'autre espoir que de renverser l'ordre établi, et de faire le lendemain une curée. Toutes ces places sont une ruine permanente pour le budget, une entrave permanente pour les affaires, un appât pour toutes les ambitions. » (J. SIMON, *la Liberté*, t. II, chap. Ier, p. 206.)

(¹) « Le gouvernement s'est plu à ne voir dans les fonctionnaires que les serviles agents de sa volonté, dépourvus d'indépendance individuelle et privés de libre arbitre; on a introduit dans les services civils l'obéissance aveugle qui, dans l'armée même, n'est pas sans limites. Qu'en est-il résulté? La centralisation ainsi comprise a fourni au pouvoir central et à ce que, dans la polémique des partis, on appelle Paris, le moyen de tenir la France sous le joug. Un ordre parti du siége du gouvernement n'éprouve, quelle qu'en soit la source, aucune résistance. Pour entrer en possession de toute la puissance publique, il ne faut que devenir maître de la capitale, s'emparer des ministères et disposer des télégraphes. » (VIVIEN, *Études administratives*, 2e édit., t. Ier, p. 76.) C'est le hasard seul qui a fait

La Chine et la Russie nous offrent des exemples de ce mécanisme savant et stérile à la fois, qui aspire incessamment les forces vives de la société et l'épuise à force de la gouverner. C'est à lui que l'Espagne doit ces alternatives de torpeur et de surexcitation, et ces révolutions intérieures si fréquentes qui n'ont le plus souvent d'autre but et d'autre résultat qu'un changement dans le personnel de son administration.

La centralisation méconnaît la supériorité de l'action des particuliers, qui comprennent et soignent mieux leurs intérêts que ne peut le faire l'autorité, quelque bonnes que soient d'ailleurs ses intentions.

Elle entrave les habitudes d'action collective, détruit le sentiment de solidarité entre les hommes, et annule ainsi l'une des principales forces de la société.

En maintenant la nation dans un état de tutelle et de minorité, elle affaiblit et efface cette originalité d'esprit et cette individualité de caractère, qui sont la source du progrès réel et de la plupart des qualités qui mettent l'humanité au-dessus d'un troupeau de bétail. Ce ne sont pas seulement les élans généreux de l'âme que la centralisation étouffe, c'est aussi l'intelligence qu'elle atteint; car en détruisant la liberté, elle éteint par cela même le foyer où cette intelligence trouve ses aliments nécessaires (¹).

échouer la conspiration de Mallet sous l'Empire, et il a suffi, en 1848, de la pression exercée à Paris par quelques hommes résolus, pour faire passer, du jour au lendemain, la France de la monarchie à la république.

(¹) Odilon Barrot, *De la Centralisation*, p. 73.

En surchargeant le gouvernement d'une multitude d'attributions secondaires et superflues, elle le détourne du soin des intérêts d'un ordre supérieur et fait peser sur lui une responsabilité qui compromet incessamment son existence. « Il y a, » dit M. O. Barrot (¹), « en politique une règle invariable : c'est que pouvoir et responsabilité sont choses corrélatives et indivisibles. Vous ne pouvez créer une attribution sans qu'elle soit à l'instant même, et par la force des choses, accompagnée d'une responsabilité quelconque légale ou morale. Accroître outre mesure les attributions du pouvoir central, c'est donc accroître outre mesure cette responsabilité.

« D'un autre côté, dépouiller l'individu de toute participation aux affaires communes, c'est non-seulement le décharger de toute responsabilité, mais lui en faire perdre jusqu'à la conscience. C'est le porter invinciblement à s'en prendre à son gouvernement de tout ce qui peut lui causer quelque dommage, ou même de ce qui peut contrarier ses désirs.

« C'est de cet excès de responsabilité de l'État, d'une part, et de cette absence de toute responsabilité pour l'individu, de l'autre, que sont nées toutes nos révolutions. »

La centralisation est absolument et radicalement incompatible avec des institutions libres un peu sérieuses ; car elle en affecte les sources, en trouble le jeu et en

(¹) *De la Centralisation*, p. 154.

pervertit inévitablement le caractère. Il ne suffit pas à de pareilles institutions de vaines paroles écrites dans une constitution ; il leur faut surtout, et avant tout, des hommes assez intelligents pour les comprendre, assez expérimentés pour les pratiquer utilement, offrant assez de garanties pour ne pas en abuser. Or de tels hommes ne s'improvisent pas. Où peuvent-ils se former, si ce n'est dans des institutions secondaires qui leur offrent les moyens de se préparer et les occasions de faire leurs preuves [1]?

Par l'espèce d'omnipotence qu'elle attribue au gouvernement, la centralisation amoindrit son action utile en la dénaturant. Le pouvoir devient une sorte de forteresse incessamment assiégée et dont la capture permet au vainqueur d'écraser ses adversaires. Au lieu d'être le représentant et le défenseur des intérêts de tous, l'arbitre impartial des différends, et de planer, de sa sphère élevée, au-dessus des partis pour les modérer et les refréner au besoin, l'État se met à leur service et leur sert d'instrument : de là l'inégalité dans la répartition des avantages, des faveurs et des emplois, l'oppression des minorités, le déchaînement des ambitions, le sourd travail de l'intrigue, la lutte sans trêve entre ceux qui exercent l'autorité et ceux qui s'efforcent de les renverser pour prendre leur place.

C'est en vain qu'une fois entré dans cette voie le gouvernement tâche de s'y arrêter; il s'y engage de

[1] Odilon Barrot, *De la Centralisation*, p. 183, 184.

plus en plus et par le soin de sa propre conservation et par la crainte de perdre l'appui intéressé de ses partisans et de ses créatures. Et comme toute action gouvernementale se traduit en dernier résultat par une dépense, l'augmentation des impôts et des emprunts marche de pair avec l'extension de la centralisation. L'un des plus spirituels écrivains de l'école économiste ([1]) signale avec un rare bon sens le cercle vicieux dans lequel l'État se trouve placé par les exigences mêmes de ceux qui l'accusent de faire trop ou trop peu.

« S'il refuse le bien qu'on exige de lui, il est accusé d'impuissance, de mauvais vouloir, d'incapacité. S'il essaye de le réaliser, il est réduit à frapper le peuple de taxes redoublées, à faire plus de mal que de bien, et à s'attirer, par un autre bout, la désaffection générale.

« Ainsi, dans le public deux espérances, dans le gouvernement deux promesses : *beaucoup de bienfaits et pas d'impôts*. Espérances et promesses qui, étant contradictoires, ne se réalisent jamais.

« ..... Entre l'État qui prodigue les promesses impossibles et le public qui a conçu des espérances irréalisables, viennent s'interposer deux classes d'hommes : les ambitieux et les utopistes. Leur rôle est tout tracé par la situation. Il suffit à ces courtisans de popularité de crier aux oreilles du peuple : « Le pouvoir te trompe ; si nous étions à sa place, nous te comblerions de bienfaits et t'affranchirions de taxes. »

« Et le peuple croit, et le peuple espère, et le peuple fait une révolution.

([1]) Fr. Bastiat, *l'État*, dans ses *Mélanges d'économie politique*.

« Ses amis ne sont pas plutôt aux affaires, qu'ils sont sommés de s'exécuter. « Donnez-moi donc du travail, du pain, des secours, du crédit, de l'instruction, des colonies, dit le peuple, et cependant, selon vos promesses, délivrez-moi des serres du fisc. »

« L'État nouveau n'est pas moins embarrassé que l'État ancien, car, en fait d'impossible, on peut bien promettre, mais non tenir. Il cherche à gagner du temps. D'abord il fait quelques timides essais : d'un côté, il étend quelque peu l'instruction primaire ; de l'autre, il modifie quelque peu l'impôt sur les boissons (1830). Mais la contradiction se dresse toujours devant lui ; s'il veut être philanthrope, il est forcé de rester fiscal, et s'il renonce à la fiscalité, il faut qu'il renonce à la philanthropie..

« Ces deux promesses s'empêchent toujours et nécessairement l'une l'autre. User du crédit, c'est-à-dire dévorer l'avenir, est bien un moyen actuel de les concilier ; on essaye de faire un peu de bien dans le présent aux dépens de beaucoup de mal dans l'avenir. Mais ce procédé évoque le spectre de la banqueroute qui chasse le crédit. Que faire donc ? Alors l'État nouveau prend son parti en brave ; il réunit ses forces pour se maintenir, il étouffe l'opinion, il a recours à l'arbitraire, il ridiculise ses anciennes maximes, il déclare qu'on ne peut administrer qu'à la condition d'être impopulaire ; bref, il se proclame *gouvernemental*.

« Et c'est là que d'autres courtisans de popularité l'attendent. Ils exploitent la même illusion, passent par la même voie, obtiennent le même succès, et vont bientôt s'engloutir dans le même gouffre. »

L'expérience des hommes d'État confirme le jugement des économistes et proteste également contre ce faux système, qui, sous prétexte d'intérêt public, confond

l'État avec la société et tend, par ses procédés de centralisation à outrance, à absorber les individualités dans ce qu'on appelle la généralité. Voici comment s'exprime à ce sujet M. Ancillon, l'ancien ministre d'État de Prusse (¹) :

« Ce serait méconnaître le but de la société civile et se faire de fausses idées de la souveraineté que de lui imposer, au nom du bien général, notion vague, équivoque, flottante, l'obligation de s'emparer de toutes les forces et de toutes les facultés de l'homme, de produire et de diriger tous les efforts possibles des uns et des autres, de développer et d'élever tous les individus ; ce serait faire du pouvoir souverain le maître absolu du pouvoir social. Du moment où on lui imposerait des devoirs aussi immenses, il faudrait lui conférer des droits illimités ; et cette idée conduirait au plus épouvantable despotisme. Si elle était vraie et qu'elle pût être réalisée, toute espèce de personnalité individuelle irait se perdre dans la personne morale de l'État.

« Il y a plus, en donnant au pouvoir souverain ce problème gigantesque à résoudre, en entassant sur lui toutes les forces, tous les droits, tous les principes d'activité, en déshéritant tous les individus pour en enrichir, au delà de toute expression, ou un seul individu, ou la société tout entière, fût-il possible de prévenir le despotisme, c'est-à-dire l'abus de la puissance illimitée, toujours, en organisant le pouvoir souverain de cette manière, on n'aurait aucune espèce de garantie de la sagesse des mesures ni du développement général. L'agriculture, l'industrie, le commerce, les sciences, les arts, en un mot toutes les branches de la culture pros-

(¹) *Nouveaux essais de politique et de philosophie,* Berlin et Paris, 1824, t. Iᵉʳ, p. 174.

pèrent beaucoup mieux quand l'État se borne à protéger la liberté et qu'il lui abandonne à elle-même de faire le reste. Alors les besoins réveilleront l'activité de chaque individu, lui assigneront sa véritable sphère et lui suggéreront les moyens d'y produire ce qu'il y a de mieux pour lui. Sans doute chacun ne saisira qu'une très-petite portion de la sphère générale, n'embrassera et ne fécondera qu'un petit terrain ; mais dans ce cercle étroit, son intelligence excitée par ses besoins, concentrant ses forces sur un point, découvrira et emploiera avec succès tous les faits particuliers qui se rapportent à son but. Des entreprises utiles surpassent-elles les forces d'individus isolés, il se formera, pour toutes les fins nobles et salutaires, des associations qui tireront, de leur libre union, une énergie et une activité toutes particulières. Au contraire, si la société civile, en étendant outre mesure le pouvoir souverain, veut se saisir de tout, prendre dans toutes les choses le premier rôle ou plutôt les faire à elle toute seule, du point de vue élevé où le gouvernement se place et qu'il ne doit jamais perdre, il ignorera, ou méconnaîtra, ou négligera toujours les détails et les localités. Souvent il n'aura aucun égard aux véritables besoins de la nation qui sont nés à son insu ; et il donnera peut-être tous ses soins à des besoins imaginaires qui ne s'annoncent pas dans le peuple. Avec une grande dépense de force et d'argent, il fera peu de chose et paralysera la liberté au lieu de la vivifier. »

L'État, en exagérant son rôle, rabaisse celui du citoyen. La liberté est l'école du civisme, comme l'obéissance est l'école de l'autorité. C'est là seulement où le citoyen exerce dans leur plénitude ses droits civils et politiques, que les lois sont strictement observées comme l'expression vraie de la volonté et des intérêts

communs. Là, au contraire, où l'État s'empare de tout et aspire à tout diriger et à tout gouverner, il soulève de toutes parts les mécontentements et les résistances; au lieu de se maintenir dans sa sphère élevée comme le modérateur et le protecteur des intérêts généraux, en descendant dans l'arène où s'agitent les petites passions et les petites affaires de chaque jour, il se met en conflit direct avec les populations et compromet le pouvoir dont il est revêtu. Le peuple, désaccoutumé d'agir par et pour lui-même, étranger à ce qui constitue la vie politique, ne considère les devoirs civiques que comme un fardeau dont il s'ingénie à alléger la pesanteur; il recherche toutes sortes d'expédients pour réduire ses contributions, se soustraire au service militaire et aux autres services publics, frauder les droits de douane, dérouter la police et briser les liens incommodes dont il se sent enlacé. Notre ennemi est notre maître, et l'on agit envers l'État comme on agirait envers une puissance hostile qu'à défaut de la force on combat par la ruse. Si la moralité et l'esprit national s'affaiblissent et se perdent dans cette lutte sourde et persistante, à qui la faute? Comment empêcher que l'opinion vulgaire, c'est-à-dire celle du plus grand nombre, confondant l'État avec la patrie, ne reporte sur celle-ci la désaffection que lui inspire celui-là? La centralisation tue le patriotisme en en tarissant la source et en la privant de son aliment nécessaire, la libre action des citoyens.

C'est enfin aux idées de centralisation exagérée qu'il

faut attribuer ce mouvement d'annexionisme, cette tendance au remaniement et à la reconstitution des nationalités (¹) qui forment l'un des traits distinctifs de la

(¹) On a beaucoup abusé, depuis quelque temps, de ce grand mot : *nationalité* Qu'exprime-t-il en effet? Quelle est sa définition rationnelle? Selon les uns, la nationalité réside dans l'origine ou la race commune; selon les autres, dans l'identité du langage; ceux-ci la circonscrivent dans certaines limites géographiques déterminées par des lignes fluviales ou des chaînes de montagnes : c'est le système des limites naturelles; ceux-là l'étendent en raison des conquêtes, des annexions, des traités de cession ou de partage : c'est le système des limites conventionnelles. D'autres lui donnent pour fondement les antiques traditions; d'autres, enfin, la volonté manifestée par les populations de se réunir ou de se séparer par groupes plus ou moins considérables, selon leurs affinités ou leurs répulsions, leurs mœurs, leurs usages, leurs intérêts. Ces idées si diverses aboutissent aux difficultés les plus graves, à la confusion la plus inextricable; leur application plus ou moins large peut conduire soit à la constitution de quelques grands États qui absorbent tous les autres, soit au morcellement infini des États existants. En évoquant ce principe sans y attacher tout d'abord une définition bien précise et susceptible d'être acceptée par tous comme l'expression du droit et de la vérité, on a ouvert l'outre des tempêtes et déchaîné sur le monde le démon des révolutions et des bouleversements; toute garantie de sécurité et de paix disparaît; nul peuple, nul gouvernement n'est assuré du lendemain. Lorsque l'on considère en effet la constitution des divers États européens, il n'en est pas un, pas un seul qui, en vertu des théories que l'on voudrait faire prévaloir, ne devrait subir un remaniement plus ou moins profond selon la base qui serait adoptée. Ainsi, pour ne parler que de la Belgique, l'application du système des limites naturelles l'efface complétement de la carte de l'Europe; celle du système de l'origine et des langues, la divise en attribuant telle partie à la France et telle autre partie à la Hollande ou à l'Allemagne. Grâce à l'élasticité de ce mot magique de nationalité, on a un prétexte tout trouvé pour détruire l'indépendance des petites nations, on peut couvrir l'abus de la force, donner une apparence de justice à l'agression du fort contre le faible, et fouler aux pieds les droits des peuples au profit de l'ambition d'un conqué-

politique actuelle. On veut des nations qui aient de la force et de la grandeur, et l'on sacrifie à cet avantage douteux ce qui constitue véritablement le fondement de leur liberté et de leur bien-être, l'autonomie des petites nationalités appuyée sur les franchises provinciales et communales, et consacrées par l'expérience et la tradition. Les agglomérations considérables exigent en

rant ou de l'orgueil d'une nation dont la puissance militaire défie toute résistance. Oui, il y a des nationalités réelles, vivaces, persistantes, qui ont leurs racines dans les siècles, qui luttent ou espèrent, en faveur desquelles s'élèvent le sang des martyrs et le cri de la justice et de l'humanité : ce sont celles qui protestent sans se lasser contre la conquête et l'abus inique de la force. Ces nationalités se reconstitueront quoi que l'on fasse, au jour fixé par Dieu. Mais que signifient ces nationalités vagues, indécises, qui n'invoquent d'autre motif que certaines identités de mœurs, d'usages, de langue, qui ne reposent sur d'autre fondement que certains accidents de territoire, qui n'ont d'autre droit que la volonté vacillante et variable de telle fraction du peuple ou de tel parti politique? Autant les unes sont vraies et respectables, autant les autres sont problématiques et contestables. Mieux on comprendra ce qui constitue le véritable intérêt des peuples, plus les idées de véritable liberté feront de progrès, et plus aussi ces aspirations confuses, ces combinaisons arbitraires, ces entreprises aventureuses seront reléguées parmi les erreurs et les chimères indignes d'absorber la vie de l'humanité. Celle-ci aspire à d'autres destinées et à des biens plus positifs et plus durables. Au-dessus de cette nationalité idéale ou, pour mieux dire, trompeuse, il y a la patrie réelle, celle où nous vivons, où nous sommes nés, où reposent les cendres de nos pères, où sont réunis nos intérêts et nos affections : c'est là que doivent se porter notre attention, nos efforts et notre amour. Dans quelque lieu que ce soit, quelle que soit l'étendue du pays que nous habitons, si nous avons la liberté et l'indépendance, que pouvons-nous vouloir de plus, et n'est-ce pas le moyen d'obtenir tout le reste par surcroît? La vraie sagesse des nations, comme celle des hommes, est de ne pas poursuivre l'ombre en laissant échapper la réalité.

effet, pour maintenir leur unité, une action forte, directe et continue du pouvoir central ; les intérêts particuliers et le développement de chaque groupe, subordonnés aux intérêts et au développement de la généralité, sont le plus souvent méconnus et entravés. Les petits pays sont ou du moins peuvent être plus réellement libres que les grands ; le pouvoir, mieux surveillé, dominé par l'opinion, y est plus aisément contenu dans les limites que lui assigne le bien public. C'est une grande erreur de prétendre que la prospérité, la dignité et l'indépendance d'une nation dépendent de l'étendue de son territoire, du chiffre de sa population et de sa force matérielle ; elles ne se mesurent effectivement qu'au caractère plus ou moins libéral des institutions politiques qui y fonctionnent, à l'étendue des droits dont jouissent les citoyens, au développement des franchises municipales et provinciales. L'union fédérale qui conserve à chaque canton suisse sa vie propre tout en le rattachant au centre constitué pour la défense commune, n'est-elle pas infiniment préférable à la constitution d'un État helvétique centralisé ? Et l'on se demande si l'indépendance, la liberté et le progrès de l'Italie n'auraient pas été mieux assurés par une fédération d'États que par la création d'une monarchie unitaire qui absorbe, au profit d'une combinaison nouvelle, sans racines et sans justification dans l'histoire, les autonomies glorieuses qui s'étaient perpétuées de siècle en siècle jusqu'à nos jours.

IV.

Développement et confirmation des principes posés. — Nécessité et légitimité de l'État. — Distinction entre la société et l'État; droits et libertés des individus. — Opinions de divers publicistes.

On peut conclure de ce qui précède que la centralisation est aussi contraire aux vrais intérêts des gouvernements qu'à ceux des nations. Elle dénature l'idée que l'on doit se faire de l'État, crée entre lui et les citoyens un antagonisme permanent, et entretient dans la société des ferments de défiance et de malaise qui l'empêchent de poursuivre paisiblement sa destinée et d'accomplir la loi de son perfectionnement.

Mais l'application fausse ou exagérée que l'on a faite d'un principe juste et vrai en lui-même n'en altère nullement la valeur. La société n'a son existence, ou du moins la garantie de son existence que dans et par l'État. L'État est donc nécessaire, et c'est cette néces-

sité même qui constitue sa légitimité et doit déterminer l'ordre et la mesure de son organisation. L'homme sans la société est impuissant, et la société sans autre frein et sans autre guide que sa raison et sa vertu est une chimère. Si l'État pouvait être supprimé il n'existerait plus que la licence et l'anarchie, et pour leur échapper il n'y aurait d'autre moyen que de restaurer l'État. Ce serait tourner dans un cercle vicieux. L'individualisme, qu'il ne faut pas confondre avec l'individualité (¹), est inséparable de l'égoïsme. Là où il n'y a en présence que des intérêts égoïstes, il y a combat perpétuel, déchirement. L'État seul peut prévenir ou arrêter ce dangereux conflit, car seul il représente l'intérêt général, c'est-à-dire l'entente et l'harmonie pour réalisation du plus grand bien de tous et de chacun.

M. Edouard Laboulaye (²) a parfaitement défini sa mission à cet égard, en même temps qu'il marque la limite qu'il lui est interdit de franchir.

« La fin de l'État, c'est la protection des intérêts moraux et matériels de tous les citoyens. Le maintien de l'État est donc la première garantie de la liberté; sans lui, point de sécurité.

« Pour défendre au dehors l'indépendance nationale, pour protéger au dedans les droits de chacun, il faut à l'État une

(¹) *Individualisme* : Système d'isolement dans les études, dans les travaux, dans l'existence. L'individualisme est le contraire de l'esprit de sociabilité, d'association. — *Individualité* : Ce qui constitue l'individu, ce qui fait qu'il a une existence distincte.

(²) *Revue nationale.*

force considérable. Or, il n'y a de force que là où on réunit les moyens et la volonté. Mais avec la multiplication et la complication des éléments dont se compose la civilisation moderne, le temps des héros qui voient et font tout par eux-mêmes est passé ; aujourd'hui il n'y a qu'une organisation, un système qui puisse donner l'unité de moyens et de volonté, c'est la centralisation. Pour que l'État remplisse la fonction que personne ne lui dispute, il faut donc qu'il repose sur une centralisation énergique.

« Seulement cette centralisation a ses limites, elle ne comprend pas tout. Quelles sont ces limites? Celles mêmes de l'action légitime de l'État. Le problème est identique. L'État n'est pas la société, ni l'individu ; par conséquent il y a une vie sociale et individuelle qui n'est pas de son ressort ; mais partout où l'État doit agir, il faut qu'il ait le dernier mot. Son pouvoir doit être absolu, ou, sous un autre nom, centralisé. *Imperium nisi unum sit, esse nullum potest,* dit déjà Scipion dans *la République* de Cicéron (¹).

« Pour donner à l'État, » ajoute M. Laboulaye, « le plus haut degré de puissance, il faut ne le charger que de ce qu'il doit faire nécessairement ; autrement, c'est employer la force de tous à paralyser l'énergie de chacun, et détruire ce que l'on croit élever. De là l'idée de déterminer les limites naturelles de l'État et de l'y renfermer. Représentant de la nationalité et de la justice, l'État est ce qu'il y a de plus grand et de plus saint parmi les institutions humaines ; c'est la forme visible de la patrie. Jeté hors de son domaine, il est malfaisant, ruineux et faible ; rien ne l'arrête, il est vrai, mais rien ne le soutient.

« ..... Il est beau de présenter au monde un pays riche et industrieux, une armée héroïque, une marine puissante, des villes embellies, des monuments splendides ; mais il y a

(¹) *De Rep.* I, 38, 60.

quelque chose de plus admirable et de plus grand que toutes ces merveilles, c'est la force qui les produit. Cette force, qu'on ne peut trop ménager (c'est là tout le secret de la politique), cette force que trop de gouvernements méconnaissent et négligent, c'est l'individu, et s'il est une vérité que la science démontre et que l'histoire nous crie, c'est qu'en religion, en morale, en politique, en industrie, dans les sciences, dans les lettres, dans les arts, l'individu n'est rien que par la liberté. »

De cette double notion et de ce partage nécessaire entre l'État et l'individu découlent des conséquences auxquelles on ne peut échapper. Le domaine de l'un et de l'autre est strictement circonscrit. En dépassant les bornes que lui assignent l'intérêt social et l'intérêt individuel, l'État compromet son principe, manque à sa mission et perd sa force bienfaisante. S'il exerce à certains égards une véritable tutelle, cette tutelle ne présuppose pas une éternelle minorité; elle ne constitue pas une sorte de servage; en voulant absorber toutes les forces et toutes les volontés, elle aboutit à l'arbitraire.

L'État, la patrie, l'intérêt public, la loi, tout cela est grand et respectable, mais le droit de l'individu ne l'est pas moins. L'individu est en effet l'élément primordial, le pivot de toutes ces choses. La loi, la société, l'État, la patrie n'existent et ne peuvent exister que par et pour les individus; la préservation, le bien, l'élévation de la créature humaine, tel est leur objet essentiel. Mérite, dignité, moralité, liberté, tout ce qu'il y a de

saint et d'auguste, où le trouver sur la terre hors de l'être qui seul en a la conscience, et qui, par là même, seul les possède et les représente ici-bas? L'homme est le droit vivant; créé à l'image de Dieu, il porte le sceau indélébile de sa divine origine, et nulle institution œuvre d'autres hommes ne peut méconnaître sa nature et ses attributs, les rabaisser ou les violer sans perdre en même temps sa légitimité et devenir un instrument de tyrannie.

Ce droit naturel et supérieur de l'individu dans la société et vis-à-vis de l'État, voici comment le définit le publiciste éminent que je viens de citer :

« Il y a pour chacun de nous un domaine réservé où la société ne peut entrer sans injustice; c'est toute cette part de notre vie qui ne touche que nous-mêmes, et qui ne touche les autres qu'indirectement. Voilà l'empire de la liberté. Rien ne doit donc entraver la conscience ni la pensée, qui sont choses personnelles; rien ne doit empêcher un homme d'exprimer ses opinions sur toute espèce de sujet; rien ne doit s'opposer à ce que chacun choisisse à son gré sa profession, et règle sa vie comme il l'entend; rien non plus ne doit arrêter un citoyen qui veut s'associer à d'autres citoyens pour jouir en commun de ces libertés individuelles. Que certaines personnes, que la majorité même de la société trouve notre conduite sotte, perverse, dangereuse, il n'importe; aussi longtemps que nous n'empiétons pas sur la liberté d'autrui, chacun a le droit de nous blâmer, mais nul n'a le droit de nous dire : *Tu feras* ou *tu ne feras point cela*.

« Quelle que soit la forme du gouvernement, toute société qui ne respecte pas ces libertés n'est pas une société libre; aucune société n'est entièrement libre si ces libertés n'y sont

absolues et sans condition. Poursuivre notre propre bien par la voie qu'il nous plaît de choisir, et n'avoir rien à craindre tant que nous n'envahissons pas le domaine d'autrui, voilà la seule liberté qui mérite ce nom. Tout le reste est un vain simulacre, bon pour amuser ceux qui se payent de mots. »

L'État, le gouvernement doit donc être constitué, organisé en vue de l'individu pour le mettre à même d'accomplir librement sa destinée terrestre et de développer toutes les facultés dont l'a doué le Créateur.

« La société et tout ce qu'elle comporte, » dit M. de Rémusat [1], « n'aurait aucune valeur, aucun but, aucune raison d'exister, si, au lieu de servir à soutenir et à relever l'individu, cet ordre si compliqué n'aboutissait qu'à l'annihiler, le dégrader, si l'individu n'y trouvait pas au contraire un champ pour déployer toute l'énergie et toute la dignité de sa nature. Que par impossible une société constituée dût faire les plus grandes choses du monde dans la guerre, dans l'administration, dans les arts, en réduisant les personnes à la condition des races esclaves, qui voudrait de ses gloires et de ses pompes à ce prix, et qui ne trouverait que *le but a été sacrifié au moyen?...* »

Et plus loin il ajoute :

« La centralisation a pour limite ce qui est dû à la liberté personnelle. Le droit de l'individu est au-dessus de son bonheur ; une tutelle qui le rendrait heureux aux dépens de sa responsabilité ne serait au fond qu'une oppression séduisante. L'intérêt de l'autorité elle-même ne permet pas que, dans une intention protectrice et par amour d'une régularité

[1] *Loco citato.*

tout extérieure, la réglementation devienne minutieuse et vexatoire, au risque d'accabler le pouvoir du poids de mille griefs gratuitement encourus. D'ailleurs l'administration ne doit être chargée que de ce qu'elle seule peut faire, ou tout au moins de ce qu'elle fait mieux que tout autre. Son activité n'est pas toujours assez stimulée par un intérêt direct pour suffire à tout. Elle a ses préjugés et ses routines; son privilége peut devenir un obstacle aux nouveautés et aux perfectionnements qui sont plutôt le fait des individus que de l'État. Enfin les choses fussent-elles aussi bien faites par lui que par eux, le fussent-elles mieux encore, si elles le sont assez bien par la société libre, qu'on lui en laisse le soin et l'honneur. Ménagez aussi les forces du gouvernement. Le public qui attend trop de lui peut devenir un public difficile. Il impose et reproche tout au pouvoir; il ne l'aide en rien, il ne le supplée jamais. Docile par paresse, injuste par ignorance, exigeant par habitude, dénigrant par oisiveté, il est tout à la fois servile et mécontent; habitué peu à peu à ne pas répondre de lui-même, à n'être pour rien dans ses affaires, il les abandonne à qui le veut et s'en venge par en médire. C'est un automate ennemi. Ainsi déchargé de tout devoir public autre qu'une passive obéissance, il s'assouplit également au despotisme et aux révolutions...

« On pourrait comparer un gouvernement qui veut se charger de tout à un professeur qui ferait tous les devoirs de ses élèves pour qu'ils fussent mieux faits. Il pourrait leur être fort agréable et ne leur apprendrait rien. Un despotisme universel spécule aussi sur la paresse du public. Les prétextes, même les raisons ne lui manquent pas... »

M. Stuart Mill fait aussi ressortir avec de vives couleurs les inconvénients et les abus d'une centralisation excessive.

« Une population, » dit-il [1], « qui n'a pas l'habitude d'agir spontanément dans un intérêt collectif, qui attend de son gouvernement des ordres ou une direction dans toutes les questions d'intérêt public, qui attend l'impulsion du gouvernement sur tout ce qui n'est pas affaire d'habitude et de routine, ne jouit que de la moitié de ses facultés : son éducation est défectueuse dans une de ses branches les plus importantes.

« ..... Il importe, au plus haut degré, que toutes les classes de la société, celle qui est au dernier rang y comprise, aient beaucoup à faire pour et par elles-mêmes, qu'on demande autant qu'on puisse demander à leur intelligence et à leur courage ; que non-seulement le gouvernement laisse à leurs propres facultés le soin d'administrer tout ce qui les intéresse exclusivement, mais encore qu'il les laisse libres, ou plutôt qu'il les encourage à gérer autant que possible leurs intérêts collectifs par l'association de leurs efforts : car la discussion et l'administration des intérêts collectifs est la grande école du patriotisme, et la source de cette intelligence des affaires publiques qui a toujours été le trait distinctif des peuples libres.

« Une constitution démocratique, lorsqu'elle n'est pas soutenue dans ses détails par des institutions démocratiques, mais seulement appliquée au gouvernement central, non-seulement n'est pas la liberté politique, mais elle crée souvent un esprit public contraire à cette liberté, en faisant descendre jusqu'aux derniers rangs de la société l'envie de dominer.

« Dans quelques pays le peuple désire qu'on ne le tyrannise pas, dans d'autres, il veut que chacun ait une égale chance d'exercer la tyrannie sur les autres. Malheureuse-

[1] *Principes d'économie politique*, tome II.

ment cette dernière espèce de désirs est aussi naturelle à l'humanité que la première, et on en voit plus d'exemples, même chez les hommes civilisés. A mesure que le peuple s'accoutume à administrer ses affaires lui-même, au lieu de les laisser administrer à son gouvernement, il désire plutôt de repousser la tyrannie que de tyranniser. Au contraire, lorsque l'initiative et la direction réelles appartiennent au gouvernement, et que les individus agissent exclusivement sous son contrôle et se sentent soumis perpétuellement à sa tutelle, les institutions même les plus populaires développent chez eux, non l'amour de la liberté, mais l'appétit démesuré des places et du pouvoir : l'intelligence et l'activité du pays sont alors détournées de leur principal objet et dirigées vers une misérable concurrence pour les appointements et les petites vanités des fonctions publiques. »

Un écrivain français d'une haute distinction, dont la perte récente a excité d'universels regrets, M. A. de Tocqueville, a émis le même jugement sur l'avenir des sociétés démocratiques où la concentration du pouvoir conduit par une pente presque irrésistible au triomphe de l'absolutisme. Les individus y sont isolés et retirés en eux-mêmes; le soin de leurs intérêts privés les détourne du soin de la chose publique; leur faiblesse, leur goût pour l'uniformité, leur défiance des supériorités intellectuelles ou sociales, les portent à solliciter sans cesse la protection et l'intervention du pouvoir central : ainsi s'élève, au milieu de l'abaissement des citoyens, l'omnipotence de l'État, chaque jour accrue de ce qu'elle arrache à l'impuissance individuelle. M. de Tocqueville ne s'est pas borné à montrer que le despotisme

triompherait aisément d'une nation qui, dans sa vie privée comme dans sa vie publique, se serait ainsi soumise à l'humiliante tutelle du pouvoir; il a décrit par avance le caractère et les effets de ce despotisme des temps nouveaux : ce n'est plus la tyrannie que les siècles passés ont connue; l'oppression y est moins violente, mais la servitude y est plus abjecte. « Le souverain ne tyrannise point. » dit M. de Tocqueville (¹), « il gêne, il comprime, il énerve, il éteint, il hébète, et il réduit enfin chaque nation à n'être plus qu'un troupeau d'animaux timides et industrieux dont le gouvernement est le berger. »

Dans son discours de réception à l'Académie française (²), le R. P. Lacordaire a tracé à larges traits le parallèle entre l'esprit de la démocratie américaine et l'esprit de la démocratie qui tend à dominer en Europe; s'inspirant de la pensée de l'homme illustre dont il résumait les travaux, il a stigmatisé à son tour ce socialisme politique qui absorbe le citoyen dans l'État et sacrifie la liberté sur l'autel d'une trompeuse égalité.

« L'Américain venu d'une terre où l'aristocratie de naissance eut toujours une part considérable dans les affaires publiques, a rejeté de ses institutions la noblesse héréditaire, et réservé au mérite personnel l'honneur de gouverner. Mais, tout en étant passionné pour l'égalité des conditions, soit qu'il la considère au point de vue de Dieu, soit qu'il la

(¹) *La Démocratie en Amérique*, tome IV, p. 315, 2ᵉ édit. — Voir le *Correspondant* du 25 décembre 1860.

(²) Le 26 janvier 1861.

juge au point de vue de l'homme, il n'estime pas la liberté d'un moindre prix, et si l'occasion se présentait de choisir entre l'une et l'autre, il ferait comme la mère du jugement de Salomon, il dirait à Dieu et au monde : Ne les séparez pas, car leur vie n'en fait qu'une dans mon âme, et je mourrai le jour où l'une mourra. Le démocrate européen ne l'entend pas ainsi. A ses yeux, l'égalité est la grande et suprême loi, celle qui prévaut sur toutes les autres et à quoi tout doit être sacrifié. L'égalité dans la servitude lui paraît préférable à une liberté soutenue par la hiérarchie des rangs. Il aime mieux Tibère commandant à une multitude qui n'a plus de droits et de plus nom que le peuple romain gouverné par un patriciat séculaire et recevant de lui l'impulsion qui le fait libre avec le frein qui le rend fort.

« L'Américain ne laisse rien de lui-même à la merci d'un pouvoir arbitraire. Il entend qu'à commencer par son âme, tout soit libre de ce qui lui appartient et de ce qui l'entoure, famille, commune, province, association pour les lettres ou pour les sciences, pour le culte de son Dieu ou le bien-être de son corps. Le démocrate européen, idolâtre de ce qu'il appelle l'État, prend l'homme dès son berceau pour l'offrir en holocauste à la toute-puissance publique. Il professe que l'enfant, avant d'être la chose de la famille, est la chose de la cité, et que la cité, c'est-à-dire le peuple représenté par ceux qui le gouvernent, a le droit de former son intelligence sur un modèle uniforme et légal. Il professe que la commune, la province et toute association, même la plus indifférente, dépendent de l'État, et ne peuvent ni agir, ni parler, ni vendre, ni acheter, ni exister enfin sans l'intervention de l'État et dans la mesure déterminée par lui, faisant ainsi de la servitude civile la plus absolue le vestibule et le fondement de la liberté politique. L'Américain ne donne à l'unité de la patrie que juste ce qu'il lui faut pour être un corps ; le démocrate européen opprime tout l'homme

pour lui créer, sous le nom de patrie, une étroite prison. »

On a beaucoup et longtemps discuté la question de la forme extérieure des gouvernements, et cette discussion est encore loin d'être close. M. Odilon Barrot ([1]) observe avec raison que si l'on pénétrait plus avant, « si l'on classait les gouvernements, non selon leur forme, mais selon leur essence, on arriverait à reconnaître que cette célèbre classification des gouvernements *monarchique, aristocratique* et *républicaine,* ne répond qu'à des accidents de la vie des peuples, mais non aux conditions élémentaires des sociétés, et que, dans la réalité, il n'existe que deux espèces de gouvernements, quelles que soient d'ailleurs leurs formes extrinsèques : les gouvernements qui absorbent les forces individuelles et ceux qui leur laissent, au contraire, la plus libre expansion ; les gouvernements qui ont la prétention de tout gouverner et ceux qui abandonnent beaucoup de choses à la spontanéité individuelle, et que les Anglais, par cette raison, ont appelé, à juste titre, *self-government.* »

L'État vaut à la longue ce que valent les individus qui le composent, en raison du caractère qu'il leur a lui-même imprimé. Un gouvernement qui préfère au développement de l'esprit, à l'élévation de l'âme des citoyens, je ne dis pas la bassesse, mais un peu plus d'habileté administrative, ou cette apparence d'habileté

([1]) *De la Centralisation et de ses effets.*

que donne la pratique des détails dans les affaires; un gouvernement qui rapetisse les hommes pour qu'ils soient dans ses mains des instruments plus dociles, fût-ce pour le bien, trouvera promptement qu'avec de petits hommes on ne peut faire des choses réellement grandes, et que cette perfection du mécanisme auquel il a tout sacrifié finit par ne servir à rien, faute de la puissance vitale qui a été détruite pour que la machine marche plus aisément (¹).

(¹) J.-S. Mill, *la Liberté*.

V.

Preuves puisées dans l'histoire.

Si je consulte l'histoire, j'y trouve, pour ainsi dire à chaque page, la confirmation de ces vérités. Dans l'antiquité comme dans les temps modernes, à l'occident comme à l'orient, la force et la vitalité des sociétés grandissent ou s'affaiblissent, selon que les facultés et les droits de l'individu y sont respectés ou étouffés par le pouvoir central [1]. La liberté suit invariablement les phases du gouvernement; elle augmente ou diminue à mesure que les attributions et l'action gouvernementales se restreignent ou s'accroissent. Ce thermomètre est infaillible, et chacun de ses degrés marque un progrès ou une déchéance.

[1] Odilon Barrot, *loco citato*.

C'est l'excès de gouvernement, l'absorption de l'individu par l'État, qui a entraîné la décadence et la chute des républiques grecques et de l'empire romain; la tête abattue, le corps est resté passif et inerte. Il a fallu pour le ranimer qu'à l'idée païenne de l'omnipotence de l'État vînt se substituer l'idée chrétienne proclamant l'avénement et le respect de la personnalité humaine. L'individu, qui était ou souverain ou esclave, revêt désormais sa véritable nature, il redevient homme avant tout. Le christianisme lui apporte la délivrance. Les chrétiens, après avoir été traînés dans le cirque et immolés sur l'autel de l'État comme ennemis de César, élèvent à leur tour l'étendard triomphant de la croix sous lequel viennent s'abriter, dans un esprit de fraternité, les peuples divers partagés jusque-là en vainqueurs et vaincus. L'invasion des barbares infuse un sang plus jeune et plus pur dans la société énervée, expirante, et du sein du cataclysme où s'engloutit le vieux monde surgit un monde nouveau : la liberté a vaincu le césarisme personnifié dans l'État.

D'âge en âge et partout sur la surface du globe les mêmes évolutions se reproduisent sous l'influence des mêmes causes pour aboutir aux mêmes résultats. L'abaissement et la ruine des antiques empires de l'Asie et de l'Amérique, la conquête de l'Inde, la lutte suprême où se débat la Chine, l'affaissement de la Turquie, proclament également l'impuissance de ce fatal régime où l'État accapare toutes les fonctions, absorbe toutes les forces sociales, et régit l'humanité comme un

troupeau aveugle qui n'existe que par et pour son pasteur.

Les nations plus policées de l'Europe subissent les mêmes péripéties. L'Angleterre n'échappe au despotisme qu'en circonscrivant le pouvoir de l'État dans un cercle de plus en plus étroit, et, sentinelle vigilante, en veillant d'un œil jaloux au maintien de toutes les libertés. En France, quelle a été l'issue de ce long et patient travail de l'unité de la monarchie? L'exagération de la notion de l'État n'a fait que précipiter sa ruine, et lorsque Louis XIV prononçait ces mots : *L'État c'est moi,* il découvrait la royauté et dictait fatalement l'arrêt de déchéance de sa dynastie. La monarchie française, qui avait mis des siècles à dissoudre toutes les forces résistantes de la société et à faire le vide autour d'elle, ne trouva plus d'appui au jour de la tempête; elle périt par l'excès même de son triomphe [1].

La révolution de 1789, si riche de promesses et d'espérances, dans son impatience à jeter les hommes et les choses dans un moule nouveau et uniforme et à les y faire entrer de force, a compromis à son tour son œuvre au début; en subordonnant et en sacrifiant l'individu à l'État, le citoyen à la patrie, et en voulant fortifier et consolider l'unité nationale par la compression la plus impitoyable [2], elle a opéré sans

[1] ODILON BARROT, *De la Centralisation*, p. 47.

[2] Telle est la force de la vérité qu'elle est parfois hautement proclamée par ceux mêmes qui la renient par leurs actes. C'est ainsi

doute de grandes choses; elle a été un instrument terrible de vengeance et de destruction : mais a-t-elle édifié la vraie liberté? ne l'a-t-elle pas au contraire compromise et foulée aux pieds en armant la France contre l'indépendance et la liberté des autres peuples, et en la livrant elle-même aux abus de la force et du despotisme? Qu'a-t-elle apporté à la Belgique en particulier? et sous le régime dont elle nous a momentanément dotés étions-nous plus libres et plus heureux qu'aux siècles antérieurs où florissaient nos grandes communes et où la libre association opérait ses merveilles (¹)?

que Robespierre condamnait le régime dont il se prévalait pour imposer à la France son joug et son utopie. « Il existe, » disait-il, « un moyen de diminuer la puissance des gouvernements au profit de la liberté et du bonheur du peuple : il consiste dans l'application de cette maxime énoncée dans la déclaration des droits que je vous ai présentée : « La loi ne peut défendre que ce qui est nuisible à la société, elle ne peut ordonner que ce qui lui est utile. » Fuyez la manie ancienne des gouvernements, de vouloir trop gouverner; laissez aux individus, laissez aux familles le droit de faire ce qui ne nuit pas à autrui; laissez aux communes le droit de régler elles-mêmes leurs propres affaires en tout ce qui ne tient pas à l'administration générale de la République; rendez à la liberté individuelle tout ce qui n'appartient pas naturellement à l'autorité publique, et vous aurez laissé d'autant moins de prise à l'ambition et à l'arbitraire. » (*Discours à la Convention*, 10 mai 1793.)

(¹) « Quand a-t-on construit ces édifices qui font l'honneur de nos cités, » dit M. B. Dumortier, « ces superbes canaux qui font de nos villes de véritables ports de mer, ces routes qui sillonnent la Belgique de toutes parts? Tout cela a été fait du temps de la liberté communale; c'est à elle que nous devons la grandeur de la patrie. » (*Moniteur belge*, 1836.)

Le patriotisme de l'honorable représentant aurait pu s'étendre longuement sur ce sujet, et il serait aisé de compléter l'énumération

De tous les pays peut-être, c'est la Belgique qui présente l'exemple le plus saillant des funestes conséquences de l'immixtion exagérée et abusive de l'État dans les affaires où la prudence et la justice lui commandaient de s'abstenir ou de n'intervenir qu'à titre de modérateur, de soutien du droit et de protecteur des libertés. Les révolutions qui l'ont bouleversée à diverses reprises, les troubles du XVI[e] siècle, la lutte acharnée et sanglante avec l'Espagne, le soulèvement contre la domination autrichienne à la fin du siècle dernier, n'ont pas eu d'autre origine. L'histoire nationale atteste qu'à toutes ces époques les Belges combattaient contre le despotisme gouvernemental et pour le maintien de leurs droits et de leur liberté. Ce sont les doctrines de centralisation absolue, et les prétendues réformes que Joseph II voulait leur imposer d'autorité, qui ont entraîné la rupture du pacte qui les liait à l'Autriche. L'oran-

qu'il fait des bienfaits de la liberté communale, et j'ajouterai de l'initiative particulière et collective, aux siècles écoulés. Ainsi, aujourd'hui que l'on met en suspicion tout ce qui touche à la charité privée et libre et que l'on exalte d'autant l'assistance publique en l'investissant d'une sorte de monopole qu'elle devrait répudier comme un don funeste, il n'est pas hors de propos de rappeler qu'elle n'est si riche et si puissante que parce qu'on l'a revêtue des dépouilles des fondations charitables particulières accumulées d'âge en âge, et qui ont été heureusement soustraites aux déprédations des proconsuls de la république française. L'histoire de ces fondations, de leur pieuse origine, de leur développement, de leur infinie variété qui correspondait, pour ainsi dire, à celle des misères humaines, serait le plus éloquent panégyrique de l'expansion et de la fécondité de la liberté dans son application la plus élevée et la plus généreuse : le soulagement et l'amélioration du sort des classes souffrantes.

gisme, en s'engageant dans les mêmes voies, a abouti, quelques années plus tard, aux mêmes résultats que le joséphisme. Après avoir secoué le joug napoléonien, la Belgique, par sa réunion à la Hollande, avait reconquis son rang légitime parmi les nations indépendantes. Une période d'incontestable prospérité matérielle semblait présager le succès final d'une combinaison qui rétablissait l'ancienne fraternité des provinces que les dissensions religieuses avaient séparées. C'était compter sans l'esprit centralisateur et tracassier qui, comme un mauvais génie, vint semer la défiance et la division alors qu'il était si nécessaire et qu'il eût été si facile de maintenir la concorde. Dès le moment où le gouvernement porta atteinte aux libertés et crut pouvoir s'immiscer dans ce qui constitue la vie intime des citoyens, la religion, l'enseignement, la langue, l'association, l'édifice qu'il devait s'efforcer de préserver s'affaissa, et de ses ruines surgit une insurmontable barrière entre les provinces du nord et celles du midi. L'excès et l'abus de la centralisation entraînèrent une séparation finale qui eût certainement été prévenue si le gouvernement avait eu le bon sens de se mêler de moins de choses, de maintenir une balance égale entre les Belges et les Hollandais, de respecter leurs tendances diverses, et d'abandonner au temps et à la liberté le soin de concilier et de fusionner des intérêts qui, après tout, n'étaient pas aussi opposés qu'on l'a prétendu.

M. Laboulaye fait parfaitement ressortir et explique ce fatal enchaînement de causes et d'effets que je me

borne à signaler. Il faut relire le brillant tableau qu'il trace de la lutte entre l'idée païenne de l'omnipotence de l'État et l'idée chrétienne de la liberté de l'individu pour se rendre compte des perturbations qu'entraîne dans la vie des nations l'intervention intempestive ou tyrannique des gouvernements.

« ..... C'est, » dit-il, « au nom de l'intérêt social que l'État a pris en sa main la religion, la morale, l'industrie; où en est-il arrivé? Pour contraindre les gens à être religieux, il a fallu recourir aux bûchers, à l'exil, à l'inquisition; on a récolté l'incrédulité, la superstition et l'ignorance. Le soin des mœurs a amené la plus immorale de toutes les institutions, la police. Les nations les plus éclairées sont sans doute celles où le gouvernement réprime les désordres de la presse et dispense seul la vérité? Demandez à l'Autriche et à la Russie [1]. Cherchez enfin un pays où le travail national soit protégé par des prohibitions et des monopoles, y trouverez-vous des citoyens riches et actifs, ou, tout au contraire, un peuple indolent et misérable? La raison des ces éternels mécomptes est visible ; on ne force pas la nature des choses; la religion, la morale, la vérité, l'art, la science, ne sont pas des cocardes qu'on porte au chapeau par ordre supérieur, ce sont des sentiments, des idées, des volontés qui ont leur siége dans le cœur et dans l'esprit de l'individu. C'est la liberté seule qui les enfante et qui les nourrit. Contraindre les gens à croire, à sentir, à vouloir, c'est les forcer d'être

[1] Cela a été écrit peu avant que l'Autriche n'entrât spontanément dans la sphère des États constitutionnels. En arborant à son tour le drapeau de la liberté elle s'est arrêtée sur la pente d'une décadence et d'une ruine imminentes et s'est rallié les sympathies qui l'abandonnaient. La Russie, qui vient de décréter l'abolition du servage, ne tardera pas, il faut l'espérer, à suivre cet exemple : son honneur et son intérêt l'y convient également.

libres. Rousseau, qui ne craignait pas le paradoxe, allait jusque-là dans son *Contrat social,* sans voir qu'il y a là une impossibilité logique aussi bien que matérielle, et qu'on ne peut concilier deux termes qui se contredisent et s'excluent... »

On peut affirmer *à priori* que les nations les moins gouvernées sont aussi les plus avancées politiquement, matériellement, intellectuellement et moralement. Seules elles possèdent la sécurité, suprême garantie du progrès. Il a fallu à Napoléon un joug de fer qui s'appesantit trop longtemps sur l'Europe, pour qu'il pût y verser cette mer de sang où il s'engloutit avec sa vaine gloire. L'excès de centralisation, en même temps qu'il prive le peuple du ressort qui le rend maître de ses destinées, enlève à l'indépendance nationale son fondement le plus solide. Que le gouvernement soit renversé, le peuple n'étant, ne pouvant rien, reste livré sans défense à la conquête, et s'y résigne dans l'impossibilité où il se trouve même de protester.

A l'impuissance contre la domination étrangère vient se joindre le danger incessant des commotions intérieures. Quels sont les peuples qui se révoltent? Ce sont les peuples administrés, régis, gouvernés le plus paternellement du monde, si l'on veut, où les individualités s'effacent et se prosternent devant le pouvoir tout-puissant, mais pour s'insurger à la première occasion favorable, protester contre leur abaissement et revendiquer leurs droits méconnus. Voyez quel contraste présentent nos deux puissantes voisines, la France et

l'Angleterre, l'une si agitée, où les révolutions se succèdent périodiquement et où nul pouvoir, quelque fort qu'il soit en apparence, n'est sûr du lendemain ; l'autre, confiante, paisible et immuable au sein des bouleversements qui s'opèrent autour d'elle : la raison, sinon unique, du moins principale de cette différence et de ce contraste ne doit-elle pas être recherchée dans le système gouvernemental qui, en France, tend incessamment à entraîner l'individu, tandis qu'en Angleterre il l'émancipe, et, en assurant ses droits, le met sérieusement en présence de la responsabilité qu'entraîne leur exercice? Les mouvements et les révolutions ne peuvent être dirigés que contre le pouvoir central; s'il modère son action et s'efface en quelque sorte pour faire place à l'initiative et à l'action particulières, les passions révolutionnaires manquent d'objet et de prise, elles ont leur soupape de sûreté et se perdent dans le vide.

Ici encore je suis heureux de me trouver en communauté d'idées avec M. Laboulaye. « Quels sont, » dit-il, « les pays qui souffrent de la maladie révolutionnaire? Est-ce l'Angleterre ou l'Autriche? est-ce la France ou l'Amérique? est-ce Naples ou la Belgique? On dirait que la centralisation et la révolution s'appellent mutuellement.

« Qui s'oppose à cette réforme, dont l'État n'a point à souffrir, puisqu'il gagne en influence et en force véritable ce qu'il perd de prérogatives embarrassantes et dangereuses? Ce qui s'y oppose, c'est le préjugé. Nous sommes imbus des idées grecques et romaines, ce sont

elles qu'on trouve au fond des théories démocratiques et socialistes. Tous les systèmes prétendus libéraux donnent au peuple une souveraineté illusoire, et fondent en réalité le despotisme de l'État. Si l'on veut que la civilisation entre dans une voie de progrès, si l'on veut désarmer la révolution, il faut affranchir l'individu, il faut développer les libertés personnelles. »

C'est aussi l'opinion unanime des économistes, que M. Dunoyer exprime en ces termes :

« Partout où nul n'affecte de prétentions dominatrices, partout où il y a la liberté, il y a repos et gage de repos. Il ne faut qu'avoir les yeux pour s'en convaincre. Comparez les pays où il y a le plus de tyrannie à ceux où il y en a le moins, et dites si les plus libres ne sont pas réellement les plus paisibles [1]. »

La décentralisation est, à ce point de vue, la plus sûre garantie de sécurité pour l'État, en même temps que le moyen le plus infaillible d'assurer le maintien de la paix, le développement et le progrès régulier de la société.

« Les institutions libres, » dit M. Guizot, c'est-à-dire celles qui restreignent l'action du gouvernement en étendant d'autant la liberté des citoyens, « les institutions libres sont maintenant nécessaires à la paix sociale aussi bien qu'à la dignité des personnes ; et le pouvoir, quel qu'il soit, républicain ou monarchique, n'a rien de mieux à faire que d'apprendre à s'en servir, car il n'a plus d'autre instrument et d'autre appui. »

(1) *De la liberté du travail*, liv. Ier.

VI.

Réponses aux objections.

Les vues que je viens d'exposer en m'étayant sur des autorités que j'aurais pu multiplier si je n'avais craint de dépasser les limites que je me suis prescrites, soulèveront sans doute des objections. Le prestige de l'État omnipotent est si enraciné et si universel, il est si commode de se reposer sur lui, de lui abandonner la tâche de frayer les voies du bien-être, de songer à tout et pour tous, de préparer, de protéger, de guider, qu'on s'expose, en troublant une si douce quiétude, à passer pour un révolutionnaire ou un rêveur. Reconnaître à l'État une mission utile et nécessaire, et circonscrire en même temps cette mission dans un cercle de plus en plus étroit, cela n'implique-t-il pas contradiction? La société a besoin d'être gouvernée et administrée; elle aspire à l'ordre et au repos, et la liberté aventureuse, l'émancipation plus ou moins complète

que l'on préconise, n'est-elle pas un obstacle à la paisible jouissance des bienfaits que la Providence a préparée à l'humanité? Le système *volontaire* (*self government*) est beau en théorie, mais ne peut subir l'épreuve de la pratique, tandis que le système *coercitif*, basé sur les mœurs et les besoins et tempéré par l'équité, a pour lui l'autorité de l'expérience et trouve sa consécration dans les tendances de l'esprit humain.

Autant vaudrait dire, en d'autres termes, que la société est condamnée à une perpétuelle minorité, et que nulle force expansive et spontanée ne peut la soustraire au régime qui pèse sur elle pour le plus grand bien de ses membres. Les partisans de l'État-tuteur prétendent que le temps n'est pas encore venu, que l'éducation politique des citoyens n'est pas suffisante. Mais comment cette éducation peut-elle progresser, si on ne met les individus en présence de la nécessité d'agir par eux-mêmes et de faire l'essai de leur initiative et de leurs forces individuelles ou collectives, au risque même de quelques mécomptes? L'un des vices principaux de la tutelle gouvernementale, c'est d'être forcée, pour fonctionner, d'entretenir et de fortifier dans la société le sentiment de son incapacité et de sa dépendance. Tout symptôme de réveil, toute velléité d'émancipation est considéré comme un acte d'ingratitude et une sorte de révolte qu'il faut réprimer pour le plus grand bien même des récalcitrants. Et cependant qui peut nier que les fonctions sociales les plus essentielles s'exercent après tout par la seule volonté et l'ac-

tivité spontanée des individus? Je me borne à citer les entreprises industrielles et commerciales, l'arrangement et la répartition des cultures et la circulation des produits, le service d'approvisionnement des moindres localités comme des plus grands centres de population, qui sont d'autant mieux réglés et assurés et qui correspondent avec d'autant plus de précision aux besoins que l'administration publique ne s'y immisce que pour en protéger la liberté. Ce qui se passe dans la sphère des intérêts matériels ne peut laisser de doute sur ce qui s'opérerait, sous des conditions identiques, dans la sphère des intérêts intellectuels et moraux. La société n'a pas peut-être encore la conscience aussi nette et aussi profonde de ceux-ci que de ceux-là, mais à qui la faute? En présence des mêmes nécessités et de la même responsabilité, elle ne tarderait pas à pourvoir à tous également. Il suffit à cet effet de substituer le stimulant de la liberté au narcotique de la direction et de la protection, et de secouer cette torpeur et ce sommeil artificiel dont on se prévaut pour agir à sa place.

L'erreur des partisans de l'intervention de l'État en toutes choses provient surtout de l'idée qu'ils se font de la constitution de la société et de ses conditions d'existence et de développement. Selon eux, cette constitution et ces conditions n'existent que par et dans l'État qui, sous peine de faillir à sa mission, doit nécessairement veiller à tous les intérêts et pourvoir à tous les besoins. A cette notion erronée on oppose avec raison que les lois naturelles qui règlent les fonctions so-

ciales préexistent à l'organisation de l'État, que le premier devoir de celui-ci est de les respecter, et que ce n'est que parce qu'il les a méconnues et violées que la prospérité et le progrès des nations ont été si souvent et si longtemps compromis et entravés. Il faut bien le reconnaître, ce ne sont pas les individus qui sont faits pour le gouvernement, c'est le gouvernement qui est fait pour les individus (¹). L'État représente, personnifie, si l'on veut, la société, mais il ne peut l'absorber, pour ainsi dire, en la régissant à son gré et en l'asservissant à ses théories ou à ses caprices. Il ne constitue en réalité que l'un des éléments de la société, ayant sa destination marquée, utile, indispensable, mais restreinte, et dont il ne peut pas outrepasser la limite sans enfreindre la loi de son institution. Dans l'évolution à laquelle il participe, son centre de gravitation et son orbite sont déterminés; s'il en dévie, il trouble nécessairement l'ordonnance du système auquel il se rattache; ce n'est plus un astre qui éclaire et qui féconde, c'est un météore qui, dans sa course désordonnée, sème la confusion, et entrave le libre jeu des lois harmoniques que Dieu a préparées pour le développement et le progrès de l'humanité.

L'immixtion de l'État dans ce qui doit être laissé à l'activité privée ou collective et ce qu'elle peut accomplir mieux et plus économiquement par elle-même que

(¹) C'est l'idée que saint Thomas d'Aquin exprime en ces termes : *Regnum non est propter Regem, sed Rex propter Regnum.* (*De Reg. principum,* lib. III, c. XI.)

par l'intermédiaire ou avec le concours de l'autorité publique, constitue un empiétement sur la liberté des citoyens et par suite annule leur responsabilité; en leur déniant la capacité de juger par eux-mêmes de la nature et de l'étendue de leurs besoins, en leur enlevant le choix des moyens de les satisfaire, l'autorité publique revêt à son tour une responsabilité pesante qui l'expose aux dangers les plus graves. C'est là, je le répète, la cause principale de l'instabilité des gouvernements et des fréquentes révolutions qu'ils subissent. Il en résulte aussi que pour se prémunir contre cette instabilité et ces révolutions, ils sont obligés de s'entourer d'appareils et de mesures de sûreté non moins coûteux qu'oppressifs qui, par une inévitable réaction, entretiennent l'agitation et augmentent le mécontentement. Cet enchaînement est fatal, et il n'y a d'autre moyen d'y échapper que de dégager prudemment le domaine entier de l'activité privée des empiétements du pouvoir dans l'intérêt du pouvoir lui-même.

« Le pouvoir, » dit M. Fr. Bastiat [1], « sera-t-il pour cela affaibli? Perdra-t-il de sa stabilité parce qu'il aura perdu de son étendue? Aura-t-il moins d'autorité parce qu'il aura moins d'attributions? S'attirera-t-il moins de respect parce qu'il s'attirera moins de plaintes? Sera-t-il davantage le jouet des factions, quand on aura diminué ces budgets énormes et cette influence si convoitée qui sont l'appât des factions? Courra-t-il plus de dangers quand il aura moins de responsabilité?

[1] *Harmonies économiques*.

« Il me semble évident, au contraire, que renfermer la force publique dans sa mission unique, mais essentielle, incontestée, bienfaisante, désirée, acceptée de tous, c'est lui concilier le respect et le concours universels. Je ne vois plus alors d'où pourraient venir les oppositions systématiques, les luttes parlementaires, les insurrections des rues, les révolutions, les péripéties, les factions, les illusions, les prétentions de tous à gouverner sous toutes les formes, ces systèmes aussi dangereux qu'absurdes qui enseignent au peuple à tout attendre du gouvernement, cette diplomatie compromettante, ces guerres toujours en perspective ou ces paix armées presque aussi funestes, ces taxes écrasantes et impossibles à à répartir équitablement, cette immixtion absorbante et si peu naturelle de la politique en toutes choses, ces grands déplacements factices de capital et de travail, sources de frottements inutiles, de fluctuations, de crises et de chômages. Toutes ces causes, et mille autres, de troubles, d'irritation, de désaffection, de convoitise et de désordre n'auraient plus de raison d'être, et les dépositaires du pouvoir, au lieu de la troubler, concourraient à l'universelle harmonie, harmonie qui n'exclut pas le mal, mais ne lui laisse que la place de plus en plus restreinte que lui font l'ignorance et la perversité de notre faible nature, que sa mission est de prévenir ou de châtier. »

Mais, demandera-t-on que deviennent les services publics, les attributions nombreuses, délicates et compliquées que les lois confèrent au gouvernement, dans ce système restrictif et en présence de l'espèce d'abdication dont on proclame la nécessité? — Ces lois, évidemment, il faut les réformer, et il n'y aura vraiment pas grand dommage de porter la lumière dans le dédale où les plus habiles même courent à

à chaque instant risque de s'égarer. On comprend qu'à une époque où rien n'était organisé, où les individus n'avaient conscience ni de leurs droits ni de leurs devoirs, où la liberté enveloppée de ténèbres laissait le champ libre à la force et à l'arbitraire, où il n'y avait de sécurité ni pour les hommes ni pour les choses, on comprend, dis-je, que l'autorité publique, contrainte par la nécessité, ait pris les rênes du char social pour essayer de le diriger loin de l'abîme où il courait se précipiter. Ces temps heureusement sont écoulés, et l'évocation des abus et des dangers d'un autre âge n'est plus qu'une vaine menace contre la liberté et l'arme usée d'un despotisme qui s'éteint. Les peuples, élevés par l'expérience à un degré de civilisation plus avancée, ont acquis, avec le sentiment de leur force et de leur dignité, une notion plus claire et plus positive de leurs intérêts. Ils ont appris à agir par eux-mêmes, et le régime qui pouvait leur convenir il y a cent ou deux cents ans leur est devenu désormais insupportable. Qu'il faille cependant ne pas rompre les liens qui rattachent le présent au passé et ménager la transition entre l'ordre ancien et l'ordre nouveau, nul ne le conteste ; mais tout en tenant compte de cette nécessité, il importe que le pouvoir se plie aux exigences nouvelles, qu'il se dégage peu à peu de celles de ses attributions devenues superflues, et prépare lui-même l'œuvre de transformation à laquelle tout le convie.

« Dans plusieurs pays, » dit M. Stuart Mill (¹), « les peu-

(¹) *Principes d'économie politique*, t. II.

ples ne savent faire par eux-mêmes rien qui exige de grandes ressources et une association d'efforts : tout ce qui demande ces deux conditions n'y est pas fait, si l'État ne le fait. En ces cas le gouvernement ne peut mieux témoigner de la sincérité avec laquelle il se propose d'être le plus utile qu'il peut à ses sujets, qu'en exécutant les travaux que la faiblesse de ceux-ci laisse à sa charge, de manière à ne pas augmenter et perpétuer cette faiblesse, mais plutôt de manière à la corriger. Un bon gouvernement donnera son aide sous une forme telle qu'il encouragera et alimentera tout commencement d'effort individuel qui semblera se produire. Il apportera beaucoup de soin à éloigner ce qui peut faire obstacle aux entreprises particulières ou les décourager, et à leur donner toutes les facilités, tous les conseils, tous les secours qui leur sont nécessaires; ses ressources pécuniaires seront employées, lorsqu'il le pourra, plutôt à venir en aide aux efforts particuliers qu'à leur faire concurrence, et il mettra en œuvre tout le mécanisme des récompenses et des honneurs pour provoquer des efforts semblables. Les secours du gouvernement, lorsqu'ils sont appliqués à défaut d'esprit d'entreprise de la part des particuliers, devraient être accordés de manière à présenter autant que possible un cours d'enseignement dans l'art d'accomplir de grandes choses au moyen de l'énergie individuelle et de l'association volontaire. »

C'est à cette sorte d'émancipation graduelle qu'il faut tendre sans cesse et que les gouvernements doivent s'appliquer avec une prudente sollicitude. Qu'on en soit convaincu, lorsque les dépositaires de l'autorité publique se mêleront de moins d'affaires, les particuliers les prendront plus à cœur; là où les besoins sont bien constatés, il n'y a pas de crainte qu'ils restent sans satisfaction. On hésitera peut-être

un peu dans les commencements, il y aura des embarras, des mécomptes, des lacunes, mais la nécessité et l'expérience aidant, on marchera de progrès en progrès non-seulement dans la sphère des intérêts matériels, mais encore dans celle des intérêts intellectuels et moraux.

A ceux qui prétendraient que les individus sont trop légers, trop ignorants ou corrompus pour qu'on leur permette autre chose que la gestion de leurs affaires personnelles, et en supposant même que cette injure fût méritée, ce qu'on serait tenté de croire en voyant avec quelle complaisante humilité beaucoup l'acceptent et s'en font les propagateurs, je dirai avec M. Odilon Barrot [1] :

« Qu'importe? la question de la bonne ou de la mauvaise administration est bien secondaire à côté de la question morale. Que les citoyens fassent bien ou mal leurs affaires, cela est sans doute important; mais il y a quelque chose de plus important encore, c'est qu'ils les fassent, et qu'en les faisant ils apprennent à défendre leurs droits, à respecter ceux d'autrui, et surtout qu'ils y puisent cette dignité, cette confiance, cette force virile que donne toujours la pratique des devoirs publics... Toute tutelle prolongée, » ajoute-t-il, « produit infailliblement une certaine incapacité, et cette incapacité sert de prétexte pour continuer la tutelle indéfiniment. Laissez les citoyens, à leurs risques et périls, s'occuper de leurs affaires, et vous verrez si, après quelques écarts, quelques erreurs, fruits inévitables de l'inexpérience, ils n'arriveront pas à les mieux faire qu'aucun fonctionnaire salarié. »

[1] *De la Centralisation*, pp. 77 et 78.

Et qu'on n'allègue pas, pour maintenir l'omnipotence de l'État, l'identité de but entre les gouvernants et les gouvernés, les vues généreuses et désintéressées du pouvoir, son ferme désir de faire le bien :

« Je ne fais aucune attention, » disait J. B. Say (¹), « à ces grands mots : *soins paternels*, *sollicitude*, *bienfaits du gouvernement*, qui n'ajoutent jamais rien aux moyens de l'administration ni au soulagement des peuples. La sollicitude du gouvernement ne peut jamais être mise en doute ; il est intéressé plus que personne à la durée d'un ordre social dont il recueille les principaux fruits ; et quant à ses bienfaits, on ne peut les vanter sans niaiserie : quels bienfaits peut répandre l'administration si ce n'est aux dépens des administrés ? »

Certes, un gouvernement librement élu, représentant vrai de la nation et qui n'existe que par elle, est infiniment désirable ; mais ce serait une erreur fatale de l'investir par là même d'un pouvoir en quelque sorte discrétionnaire. Il ne suffit pas que tous soient censés gouverner pour constituer la légitimité de l'intervention illimitée de l'action gouvernementale. La souveraineté électorale et parlementaire n'est pas la liberté. La constitution la plus démocratique, si elle ne tient pas compte du *droit des individus,* peut devenir un instrument de tyrannie d'autant plus terrible qu'il ne laisse ni recours ni refuge. La domination du grand nombre ne présente pas sous ce rapport plus de garantie que celle d'un seul. Le mécanisme politique le plus ingé-

(¹) V. *Traité d'économie politique,* liv. Iᵉʳ, chap. XVII, en note.

nieux, la pondération la plus savante des pouvoirs ne vaut pas la moindre liberté pratique. « Il y a, » dit M. S. Mill, « une limite à l'action légitime de l'opinion collective sur l'indépendance individuelle : trouver cette limite et la défendre contre tout empiétement, est aussi indispensable à une bonne condition des affaires humaines, que la protection contre le despotisme politique. » Le gouvernement réputé le plus populaire n'est souvent que l'agent et l'organe de la majorité ou de la partie la plus active et la plus remuante de la population : en l'investissant d'une sorte d'omnipotence, on compromet les droits et les intérêts de la minorité et souvent ceux de la majorité passive. Et en admettant même que l'autorité souveraine ait la ferme volonté de maintenir une exacte balance entre tous, encore ne serait-ce pas une raison suffisante pour tout lui confier, pour se reposer exclusivement sur elle du soin de régir la société dans toutes ses branches et admettre son immixtion dans la sphère de l'activité individuelle, soit pour en commander, soit pour en interdire les manifestations.

Aux apologistes de la direction gouvernementale forte ou paternelle, l'une vaut l'autre, M. C. de Rémusat [1] répond avec beaucoup de raison :

« C'est une maxime de l'Écriture et du bon sens que tout ce qui est permis n'est pas expédient. Quand donc telle ou telle coercition, tel ou tel emploi de l'autorité serait utile et praticable sans violer la justice, il n'en serait pas pour cela sage et désirable, n'étant pas nécessaire, car, à moins

[1] *Loco citato.*

d'avantages bien sérieux et bien éclatants, tout ce que fait l'homme volontairement sous la loi de sa raison, tout ce qu'il fait parce qu'il le croit bon vaut mieux que ce qu'il fait parce qu'il y est contraint... Le bien moral de l'individu passe avant tout... Le socialisme met le bien-être sur la même ligne que le droit. Par un sentiment de fraternité, par un népotisme démocratique ou par l'effet d'une morale toute fondée sur la sympathie, on s'est persuadé dans ces derniers temps que l'État devait éviter aux hommes toutes les peines évitables, réparer tous les maux réparables et substituer sa tutelle à leur libre arbitre... C'est parce que la liberté des hommes est plus sacrée que leur bonheur que nous résistons à des conseils qui attendriraient peut-être les gouvernants, mais énerveraient les gouvernés. Toutes les fois que la question est douteuse, toutes les fois que des antécédents impérieux ou une nécessité générale et sentie ne vous enlèvent pas la faculté de choisir entre le système coercitif et le système volontaire, entre l'action publique et l'action individuelle, n'hésitez pas, récusez le pouvoir et fiez-vous à la liberté. »

Est-ce à dire qu'il faille nier d'une manière absolue au gouvernement le droit ou le devoir de veiller au bien-être des citoyens, de prévenir et d'alléger les misères publiques et privées? Non, certes, et il importe au contraire qu'il se préoccupe sérieusement et sans relâche des moyens de relever et d'améliorer la condition des classes souffrantes. Mais comment? Est-ce en se substituant en quelque sorte à la Providence et en s'efforçant de pourvoir directement à des besoins malheureusement trop réels, ou bien en réveillant les énergies individuelles, en retrempant les ressorts affaiblis et

détendus, en stimulant la charité privée, en faisant appel d'une part aux sentiments de dignité et de prévoyance, de l'autre au dévouement chrétien? De ces deux voies on a généralement suivi la première et la moins sûre. En laissant croire aux masses que l'amélioration de leur sort dépendait du gouvernement, on a imposé à celui-ci un fardeau excessif et une responsabilité qui peut aboutir aux plus grands périls. Qu'on se rappelle 1848, avec ses exigences et ses déceptions. Après avoir échappé une première fois aux menaces et aux atteintes du socialisme, qu'on craigne d'en ranimer et d'en entretenir les cendres mal éteintes. Pour conjurer ce danger, il est plus que temps d'opposer à la croyance dont je viens de parler un système qui circonscrive le cercle d'action du gouvernement dans de justes limites et le soustraie à l'obligation de soulager tous les maux, qui restitue à la charité privée avec sa pleine liberté le droit d'accomplir sa divine mission, et enseigne au peuple le moyen et lui fasse comprendre la nécessité de s'aider lui-même et de puiser dans sa volonté et dans ses propres vertus les forces nécessaires pour prévenir ou atténuer les accidents auxquels il est exposé (1).

L'État, grand éducateur, grand aumônier, régula-

(1) J'ai établi cette thèse et développé les motifs qui l'appuient dans plusieurs de mes publications précédentes, et notamment dans les deux ouvrages suivants : *La question de la charité et des associations religieuses en Belgique*, 1859. — *De l'association dans ses rapports avec l'amélioration du sort de la classe ouvrière*, 1860.

teur de la production et de la distribution des richesses, redresseur des torts et des injures, dispensateur suprême de tous les biens, peut passer, aux yeux du vulgaire, pour une conception large et généreuse, mais où conduit-elle? Les faits et l'expérience, pour ceux qui se donnent la peine de les consulter, font chaque jour et partout raison de cette absurdité. Ce n'est pas à l'école du pouvoir, mais bien à l'école de la liberté que les peuples font leur éducation, essayent leurs aptitudes et apprennent à les appliquer. Le progrès réalisé par le gouvernement seul n'a rien de durable; c'est une plante éphémère, sans racines dans le sol, qu'emporte le premier vent. Il ne peut avoir de base solide que dans la personnalité humaine et la spontanéité individuelle. Les Fulton, les Watt, les Arkwright, les Jacquart, ont été des initiateurs plus puissants que toutes les administrations du monde, et saint Vincent de Paul a plus fait pour le soulagement de l'humanité souffrante que tous les agents réunis de l'assistance légale : aussi les œuvres de ces hommes d'élite se perpétuent-elles dans leur inépuisable fécondité, alors que la plupart des créations officielles ne survivent guère aux circonstances qui les ont suscitées et laissent à peine de trace dans la mémoire des nations.

Le grand problème des sociétés modernes, c'est la direction des esprits. Abandonnés à eux-mêmes, ceux-ci flottent au hasard, sous le vent des opinions et des systèmes qui se succèdent en se contredisant; ouverts aux influences les plus diverses et souvent les plus

pernicieuses, il n'y a pas d'erreurs et d'excentricités auxquelles ils ne se laissent aller. Cette situation crée pour la société des périls auxquels elle ne peut échapper, prétend-on, qu'en attribuant à l'État le droit et le devoir de réfréner les mauvaises passions et de guider les hommes dans la voie du vrai et du bien. — Nul doute qu'il ne faille des guides et des freins dans l'ordre intellectuel et moral comme dans l'ordre matériel ; mais la question est de savoir si ces guides et ces freins doivent être remis exclusivement ou du moins principalement aux mains de l'État. Si l'État possédait effectivement la vérité et n'avait jamais lui-même d'autre mobile que la justice, cette sorte de suprématie lui appartiendrait de plein droit. En est-il ainsi ? Qui oserait le prétendre ? L'État n'est pas un être abstrait auquel on puisse attribuer toutes les facultés et toutes les perfections ; il ne vaut après tout que ce que valent les hommes qui occupent le pouvoir et en remplissent les fonctions. Soumis lui-même aux imperfections et aux chances humaines, aux évolutions des partis, aux instabilités de la politique, il ne possède pas le principe de fixité et de permanence qui seul lui permettrait de dominer de toute sa hauteur la société, de planer au-dessus des passions et des intérêts qui l'agitent et la divisent, et d'exercer sur elle une autorité suprême et incontestée. Les générations ne peuvent se laisser façonner ainsi au gré d'influences toujours instables et changeantes qui, tour à tour, leur imposeraient d'autres règles et d'autres symboles.

On doit admettre certainement une autorité en matière de religion et de morale, un pouvoir supérieur qui éclaire les esprits, dirige les volontés et préside aux évolutions sociales; mais ce pouvoir n'appartient qu'à Dieu, il domine l'État lui-même qui doit le respecter. Son caractère est purement spirituel; il a son sanctuaire et trouve sa sanction dans la conscience humaine. Vouloir, en l'attribuant à l'État, l'imposer par la contrainte et lui donner pour auxiliaire la force matérielle, c'est dénaturer et compromettre son principe. Lorsqu'un homme s'élève dans la société et prétend lui imprimer une direction et influer sur sa destinée, cet homme n'est sans doute pas plus savant, plus infaillible que l'État, mais du moins il ne peut obliger nul autre à penser, à croire et à agir comme lui; si sa science est incomplète, si sa doctrine est fausse, si son action est stérile ou funeste, on peut lui opposer une science plus large, une doctrine plus vraie, une action réparatrice et vraiment féconde. Le mal qu'il fait est passager et peut être corrigé. Il n'en est pas de même de la science et de la doctrine de l'État; l'erreur, en ce qui le concerne, a des conséquences plus graves et plus durables, et aboutit d'ordinaire au despotisme le plus avilissant. En d'autres termes, l'État n'a pas mission de décréter une religion, de créer une philosophie, d'écrire une histoire, de jeter les fondements d'une science officielle. Il doit se borner à assurer à la religion, à la philosophie, à l'histoire, à la science une entière liberté.

Est-ce à dire qu'il faille souffrir toutes les erreurs

et les excentricités auxquelles peut se laisser aller la personnalité humaine? Evidemment, non : la liberté n'est pas la licence; quand la croyance erronée, la fausse science de l'individu occasionne un mal visible et viole la liberté d'autrui, la société peut et doit intervenir dans un intérêt supérieur, et l'État qui la représente a mission de réprimer l'abus et d'empêcher le mal de s'étendre. « La pensée, la force humaine, » dit M. S. Mill, « est capable de bien comme de mal. En interdire l'usage pour en prévenir l'abus, c'est spoliation et injustice. Mais il ne faut pas non plus pour assurer l'usage d'un droit en tolérer l'abus dans toutes ses énormités. Cet abus doit être réprimé dans l'intérêt de la liberté elle-même. La puissance paternelle, la puissance maritale, l'association, la concurrence, toutes choses naturelles et sacrées en elles-mêmes, peuvent être poussées à l'excès, et la société serait livrée aux chances les plus dangereuses si elle devait en tolérer toutes les exagérations. *Droit de la pensée en toutes choses, en deçà de l'outrage et de l'appel à la violence.* En d'autres termes, la limite du droit individuel réside dans le respect dû au droit d'autrui; il n'y a pas de droit sans responsabilité. » Indépendance individuelle, contrôle social, tels sont les deux termes du problème à résoudre, et cette solution ne peut se trouver que dans la notion vraie de la liberté.

Quand donc cette notion sera-t-elle comprise et vulgarisée et jettera-t-elle dans les âmes ces germes que rien désormais ne puisse détruire? La liberté, ce

grand principe que chacun invoque, qui se lie aux plus nobles aspirations, que les gouvernements comme les peuples acclament hautement, comment est-elle appliquée? Ce mot magique pour lequel des millions d'êtres humains se sont offerts en holocauste, le plus souvent sans le comprendre, qu'exprime-t-il en réalité? La révolution française, après avoir versé en son nom des flots de sang, a-t-elle effectivement doté la France et l'humanité de cet attribut divin, et les soi-disant amis de la liberté n'ont-ils pas été souvent les plus abominables tyrans? L'esprit se trouble et le cœur saigne au spectacle de l'ignorance, des erreurs et des crimes qui, d'âge en âge, ont profané la véritable liberté. Aujourd'hui encore, sous prétexte de la protéger contre les abus et les excès possibles, on commence par la restreindre lorsqu'on ne va pas jusqu'à la supprimer. Il faut, dit-on, que la liberté, pour fleurir et porter ses fruits, soit réglée et mesurée avec une sage sollicitude, et l'on semble ne pas se douter que ce régime de serre chaude l'énerve et la tue. On l'attache sur le lit de Procuste et on l'encense en la martyrisant. Et tout cela se fait avec les intentions les plus droites et les plus pures : ici c'est l'intérêt de la société, là l'intérêt du pouvoir que l'on met en avant ; renier la liberté serait un crime, mais la laisser agir serait une folie, et l'on ne veut être ni criminel ni fou. Je ne parle pas de ceux qui, au nom de la liberté même, proscrivent celle de leurs adversaires, transforment le gouvernement en instrument de parti, et désertent leur propre doctrine en refusant d'en subir

les conséquences. Cette habitude ou cette tactique n'est malheureusement que trop fréquente, et il ne faut pas beaucoup chercher pour en trouver des exemples même chez les peuples qui se prétendent les plus libres de la terre (*).

(*) L'inconséquence dont je parle caractérise malheureusement ce que l'on appelle aujourd'hui le *libéralisme*. Ce terme, qui devrait n'exprimer que le respect et la pratique sincère de la liberté, entendue dans son sens vrai et large, est devenu le mot d'ordre et de ralliement d'un parti qui, sous prétexte de défendre la liberté, n'aspire qu'à dominer et à asservir ses adversaires, en leur refusant le bénéfice des droits et des garanties dont il entend se réserver le monopole. Dans la guerre qu'il a déclarée au catholicisme, ou si l'on veut au *cléricalisme*, il prétend combattre l'esprit d'intolérance, l'oppression des consciences en se faisant lui-même intolérant et oppresseur ; il revendique les prérogatives de la libre recherche qui nie la foi, tout en repoussant le libre examen qui y conduit ; il exalte la raison humaine qui, dans son ignorance ou son orgueil, répudie les antiques traditions, tandis qu'il la conspue, lorsque, dans son indépendance, elle affirme la vérité. Que le parti pseudo-libéral poursuive cette guerre s'il le veut et qu'il se crée un fantôme pour l'unique satisfaction de la lutte, je ne vois nul moyen de l'empêcher ; mais il ne doit pas s'étonner si les esprits honnêtes et indépendants qualifient sévèrement la tactique dont il abuse et l'accusent à leur tour de compromettre et de trahir le principe inscrit sur son drapeau.

La liberté, tel est le terrain commun sur lequel peuvent et doivent se rencontrer des antagonistes qui ont le sentiment de leur propre dignité et se respectent mutuellement. Lutter loyalement à armes égales, opposer doctrine à doctrine, école à école, influence à influence, rien de mieux ; de cette opposition peut jaillir la lumière, et la vérité doit finir par se dégager de ce débat où l'on fait appel à la raison et à la conscience de chacun. Mais si aux voies de persuasion et de conviction on substitue les voies d'autorité et de contrainte, si l'on invoque l'action toute-puissante de l'État pour emporter une victoire que l'on désespère d'obtenir à l'aide de la libre action individuelle ou collective, on passe évidemment de la liberté au despotisme et l'on tombe soi-même dans l'excès et l'abus que

Que devient la liberté au sein de ce chaos, pressée qu'elle est entre la restriction et la protection, livrée au hasard des interprétations les plus contradictoires, muselée aujourd'hui, déchaînée le lendemain [1]? Privée

l'on ne se fait pas faute de reprocher à l'opinion que l'on combat.

Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, ceux qui redoutent les progrès de l'enseignement catholique sont parfaitement autorisés à lui opposer un enseignement qui réponde mieux, selon eux, aux besoins de la société : qu'ils unissent leurs ressources et leurs efforts, qu'ils multiplient leurs écoles, qu'ils forment et stimulent les instituteurs chargés d'y propager leurs doctrines; s'ils réussissent, les catholiques pourront déplorer leurs succès, chercher à ébranler leur influence, opposer à leur tour écoles à écoles, instructeurs à instructeurs : voilà le droit commun, le droit égal pour tous, pour les libéraux comme pour les catholiques; mais que sous un prétexte quelconque les uns ou les autres, redoutant la libre concurrence, désespérant de triompher à l'aide de leurs forces propres, s'adressent à l'État pour qu'il paralyse et qu'il étouffe, à l'aide de ses ressources supérieures, soit l'enseignement catholique, soit l'enseignement libéral, la liberté disparaît et le droit de la force remplace la force du droit.

[1] M. Odilon Barrot fait parfaitement ressortir les conséquences de ces perpétuelles oscillations qui livrent la liberté au caprice du pouvoir et au hasard des événements. « Par la plus étrange des contradictions, ce sont les gouvernements mêmes que le peuple a formés et tirés de ses entrailles qui se permettent de lui interdire la gestion de ses plus minimes affaires! Ils lui reconnaissent le droit de choisir le chef de l'État, ils lui refusent celui de nommer leur maire; ils lui contestent la capacité nécessaire pour réparer son clocher ou régler ses usages et ses affouages, et ils lui reconnaissent la capacité de voter, par exemple, l'annexion de leur pays à un pays étranger, c'est-à-dire l'aliénation de la patrie elle-même pour soi et pour les générations futures! Tantôt abaisser le peuple jusqu'à l'humiliation, tantôt l'exalter jusqu'à l'imprudence, telle est la pratique des gouvernements centralisateurs issus de nos révolutions. Est-ce trop attendre de la raison publique qu'elle fasse enfin justice de cette énorme contradiction? » (*De la Centralisation*, pp. 81, 82.)

de gouvernail et de boussole, elle flotte à l'aventure; incessamment ballottée entre l'état d'exaltation et l'état de torpeur, elle ne se manifeste souvent que par ses mauvais côtés. Elle cherche vainement son assiette et sa base. La fixité, l'habitude, voilà ce qu'il lui faut pour qu'elle s'épure et se dégage des ombres qui l'obscurcissent. Comprise comme elle devrait l'être et comme elle le sera, je l'espère (1), on s'apercevra qu'elle em-

(1) La liberté, je l'ai déjà dit, est moins un but en elle-même qu'un moyen d'atteindre le but de la destinée humaine. Pour cela il faut qu'elle soit guidée, éclairée, inspirée par un sentiment supérieur, le sentiment religieux. Cette période nouvelle dans la vie des peuples, où la société se comprenant dans son état actuel, dans son passé et dans son avenir, parvenue à la connaissance d'elle-même, cherchera à remplir sa destination d'une manière pacifique et régulière, période qu'appellent tous les réformateurs, n'est que la réalisation des principes du christianisme dans leur expression la plus élevée, la plus large et la seule vraie, le catholicisme. Le catholicisme, en effet, est l'universalité, l'unité, la solidarité, l'association intime des hommes dans lesquels il ne voit que des frères. Hors de son sein on a cherché et l'on cherchera vainement la solution du grand et redoutable problème de la destinée humaine. Loin d'être incompatible avec les idées d'émancipation, d'égalité et de liberté, le catholicisme en est la source intarissable et toujours féconde. L'Évangile est la charte de la fraternité universelle et l'éloquente histoire de la plus grande et de la plus belle des révolutions sociales. Cette grande et sublime religion, dit M. J. Simon (*la Liberté*, t. II, p. 343), *qu'on ne peut se lasser d'admirer quand on est capable de la comprendre,* suffit à tous les progrès, à toutes les légitimes aspirations de l'humanité. Les principes de 89, si étrangement interprétés et si mal pratiqués par les fils de la révolution française et par la plupart de ceux qui les acclament avec le plus d'enthousiasme, ont été reconnus et enseignés par l'Église dès les temps les plus reculés *, et je porte le défi de citer une institution utile, gé-

* Je recommande particulièrement sur ce point la lecture d'un opuscule qui a été publié récemment sous ce titre : *Les principes de 89 et la doctrine catholique;* Paris, Lecoffre, 1861.

porte avec elle son correctif et son remède, et qu'il suffit de la pratiquer sincèrement et absolument pour faire disparaître les hésitations et les craintes dont beaucoup de bons esprits ne peuvent encore se défendre.

néreuse, vraiment libérale à laquelle elle ne soit pas sympathique. C'est l'abus seul de la liberté qu'elle blâme et qu'elle combat, et cela dans l'intérêt de la liberté même, qui n'a pas à redouter d'écueil plus funeste que ses propres excès.

Entre beaucoup d'autres, Mgr Dupanloup a répondu victorieusement dans son livre *De la pacification religieuse,* à cette absurde accusation ou plutôt à cette calomnie que l'Église, mère de la liberté, répudie son œuvre.

« Qu'entend-on, » dit-il, « par *l'esprit de la révolution française?* M. Thiers entend-il les violences et les désordres de cette époque? Non, sans doute, car il les repousse lui-même, quand il les nomme, dans son langage modéré, *des excès et des erreurs*. Entend-il les institutions libres, la liberté de conscience, la liberté politique, la liberté civile, la liberté individuelle, la liberté des familles, la liberté de l'éducation, la liberté des opinions, l'égalité devant la loi, l'égale répartition des impôts et des charges publiques? Tout cela, nous le prenons au sérieux, nous l'acceptons franchement, nous l'invoquons au grand jour des discussions publiques.

« Il est vrai, et nous l'avouons sans peine, ceux qui nous ont précédés dans la carrière vécurent quelque temps dans la défiance de ces institutions : cela se conçoit ; les moyens violents, *les excès et les erreurs* effrayent toujours avec raison les honnêtes gens ; et il le faut bien avouer, les crimes avaient trop ensanglanté les principes...

« Mais enfin aujourd'hui, chose nouvelle et heureuse, la paix peut se faire ! Ces libertés si chères à ceux qui nous accusent de ne pas les aimer, nous les proclamons, nous les invoquons pour nous comme pour les autres. Forts de nos convictions, inébranlables dans l'amour de la vérité catholique, nous demeurons, dans le fond de nos âmes, immuables comme l'Église au milieu des agitations humaines ; mais aussi, charitables et éclairés comme elle, nous ne repoussons pas, en les réclamant pour nous, une tolérance sincère des hommes qui s'égarent, une discussion large et généreuse des

L'action du gouvernement rentrera alors dans les limites que lui assignent le bon sens et l'intérêt bien entendu de la société. Il reconnaîtra qu'en élargissant inconsidérément ses attributions, il se crée des em-

opinions honnêtes; nous combattons sans doute, mais nous tendons toujours une main fraternelle à nos adversaires; en un mot, nous acceptons, nous proclamons l'esprit généreux, le véritable esprit de la révolution française, en déplorant avec M. Thiers *ses excès et ses erreurs*.

« Mais, chose étrange! cet esprit généreux de la révolution, tous ces principes d'égalité naturelle, de liberté légitime : liberté religieuse, politique, liberté de conscience, liberté paternelle, invoqués en 1789 et consacrés par les chartes de 1814, et surtout de 1830, tout cela, nos adversaires... aujourd'hui le désavouent : tous ces principes sont blessés, refoulés dans tous les principaux organes du parti qui se prétend libéral. Ce parti tourne dans un mauvais tourbillon des erreurs et des excès révolutionnaires, tandis que nous, marchant à travers la poussière des révolutions, nous tendons au vrai but, au grand but des esprits honnêtes, des grands esprits de l'Assemblée Constituante. »

Et pour que rien ne manque à cette loyale et libérale profession de foi, à laquelle se rallie sans hésiter l'immense majorité des catholiques, un bref de Grégoire XVI, du 30 juillet 1845, lui donne une adhésion sans réserve.

Qui ne se souvient, avec une admiration et une reconnaissance mêlées d'amers regrets, des actes et des réformes qui signalèrent l'avénement au trône pontifical du vénérable Pie IX? Déjà en décembre 1789, pendant l'occupation française en Italie, le cardinal Chiaramonte, évêque d'Imola, qui fut l'année suivante le pape Pie VII, écrivait, dans un mandement, ces paroles remarquables : « La forme du gouvernement démocratique adopté par vous, ô très-chers frères, ne répugne pas à l'Évangile; elle exige, au contraire, toutes les vertus sublimes qui ne s'apprennent qu'à l'école de Jésus-Christ, et qui, si elles sont religieusement pratiquées par vous, formeront votre félicité, la gloire et la sécurité de votre république. » Si tel est l'enseignement, si tel est l'esprit de l'Église, pourquoi donc chercher si péniblement, si infructueusement et si loin, quand la vérité

barras et des obligations qui entravent sa mission vraiment utile ; qu'en voulant trop gouverner, en étendant sa tutelle sur toutes choses il soulève les résistances, et que, ne pouvant satisfaire également tout le monde,

est si près, d'un accès si facile, et se présente avec un si haut degré d'évidence ?

C'est au triomphe final de la doctrine catholique que Krause fait involontairement appel lorsqu'il s'écrie : « L'idée de l'humanité dans sa vie générale et de l'association universelle deviendra le principe régulateur, le dogme et la loi de l'ère qui arrive et qui a déjà commencé. Cette idée salutaire et féconde établira sur la terre, en les développant de plus en plus, la paix, l'amour, le bien, le beau, en un mot la ressemblance de l'humanité avec Dieu. Tous les efforts humains jusqu'à ce jour peuvent être considérés comme des essais et des préparatifs, éloignés sans doute, mais dignes d'estime, pour cette vie organique de l'humanité. Ces œuvres partielles et incomplètes méritent d'être conservées à ce titre. Il n'y a qu'à les retoucher et les embellir pour les admettre ensuite dans la vaste sphère de la vie nouvelle. L'époque moderne sera plus complète que les précédentes ; car elle est destinée à constituer l'humanité comme une seule vie, et à parfaire, autant que le permet l'existence humaine, cet immense organisme. Le temps qui vient est l'âge viril de l'humanité ; c'est le moment le plus élevé de son être ; il embrasse dans un système général, dans une grande et puissante harmonie, tous les éléments constitutifs du grand corps de l'humanité. On peut donc dire que ce sera son âge mûr, son âge harmonique. »

Le monde nouveau que le philosophe allemand n'entrevoit que dans un avenir encore obscur et incertain, le christianisme catholique peut seul le constituer, car seul il est le principe et la fin de de toutes les réformes, de tous les progrès et de toutes les améliorations. C'est parce que nous avons désappris ses enseignements et sa règle, parce que nous ne le pratiquons plus dans son étendue et sa vérité, que la société reste divisée, qu'elle oscille incessamment entre le vrai et le faux, entre le bien et le mal, et que l'humanité poursuit si douloureusement sa marche au sein des désordres et des calamités qui semblent s'accumuler sous ses pas.

il se fait des ennemis de tous ceux dont il trahit les espérances; qu'avec une législation sans trêve ni repos qui a la prétention de régler et de concilier tous les intérêts, on n'aboutit le plus souvent qu'à l'impuissance, au désordre et aux révolutions.

VII.

Application des principes posés. — Attributions de l'État ; corollaires. — Mesure de l'intervention de l'État dans les diverses sphères sociales : religion, éducation et instruction, travail, industrie, commerce, travaux publics, sciences, lettres et beaux-arts. — Association, son cercle d'action et ses conditions.

J'ai posé les prémisses dont il me faut maintenant tirer les conséquences. Quelle est donc la ligne de démarcation entre l'action gouvernementale et l'action particulière, entre le domaine de l'autorité et celui de la liberté? Pour la tracer il suffit de reprendre la définition du but de l'État que j'ai donnée au § II de cette étude, et de se bien pénétrer de ses termes et de son esprit. Tout en admettant les différences que peuvent et doivent entraîner la forme des institutions politiques, le degré de développement, de culture et de civilisation

des populations, les circonstances particulières où elles se trouvent, les attributions et les fonctions de l'État me semblent pouvoir être fixées, en règle générale, de la manière suivante (¹) :

L'État exerce la souveraineté, comme représentant

(¹) De même que la plupart des économistes, M. Stuart Mill, dans ses *Principes d'économie politique*, distingue les fonctions qui sont inséparables de l'idée de gouvernement ou que tous les gouvernements exercent d'ordinaire sans qu'il s'élève à ce sujet aucune objection, de celles dont on peut leur contester l'exercice par des motifs divers et avec plus ou moins de raison. L'éminent écrivain consacre la dernière partie de son ouvrage à l'examen des questions que soulève cette classification. Mais suffit-elle pour résoudre la question? Je ne le pense pas. Que faut-il entendre par fonctions *nécessaires* et par fonctions purement *facultatives?* M. S. Mill entre à cet égard dans de longs développements, discute diverses hypothèses, cite de nombreux exemples et finit par poser comme règle de l'action de l'État, l'utilité publique, l'utilité évidente et reconnue de tous. Ainsi l'État a pour mission de lever l'impôt ou les revenus nécessaires à son existence, de nommer et de révoquer ses agents, de veiller à la protection des personnes et des propriétés et au respect des contrats, de faire les lois et de maintenir leur exécution, de pourvoir à la police et à la justice.

Ce droit nul ne le conteste, mais il n'est pas le seul, et la mission de l'État embrasse sans doute encore d'autres attributions non moins utiles ou nécessaires : quelles sont-elles? Quant aux fonctions facultatives, lorsqu'on dit qu'elles sont essentiellement variables, qu'elles dépendent des circonstances, des besoins, du degré de développement et de civilisation, on laisse subsister le doute et l'on ne décide rien. L'intervention de l'État peut encore être *directe* ou *indirecte :* à quelles règles doit être subordonné l'un ou l'autre de ces modes? Dans quel cas et dans quelle mesure faut-il que l'État prenne l'initiative ou prête son concours, et dans quels autres cas faut-il laisser agir les individus ou les associations? Ces questions ne peuvent trouver de solution que dans une théorie positive et complète de la nature et du but de l'État.

et délégué de la nation dont émanent tous les pouvoirs.

Il remplit la triple fonction législative, exécutive et judiciaire, à l'aide des pouvoirs constitués dans son sein.

Il représente la nation vis-à-vis des nations étrangères et entretient les rapports internationaux.

Il maintient l'unité et l'indépendance nationales, la sécurité et l'ordre publics (armée, police, justice, prisons, etc.).

Il perçoit les impôts et les revenus destinés à pourvoir aux services publics.

Il organise ces services, nomme et révoque les fonctionnaires et employés.

Il assure l'exercice des droits naturels, civils et politiques, et procure à chacun les moyens extérieurs de poursuivre les buts divers de sa vocation individuelle et sociale, en écartant les obstacles qui peuvent entraver cette poursuite.

Il protége la liberté individuelle et collective dans toutes ses manifestations légitimes, en ne lui posant d'autres limites que celles du respect de la liberté d'autrui.

Il facilite les relations et les transactions, et encourage spécialement l'esprit de solidarité et d'association. (Voies de communication, navigation, transport des lettres, télégraphes, monnaies, poids et mesures, débouchés commerciaux, crédit, banques, sociétés anonymes, etc.)

Il prévient autant que possible les accidents qui me-

nacent la société et les particuliers, et les répare dans la mesure des ressources dont il dispose.

Il couvre de sa protection les mineurs, les faibles, les incapables et en général tous ceux qui ne peuvent se protéger eux-mêmes, et qui, sans son assistance, seraient exposés à subir les conséquences de l'injustice ou de l'abandon.

Il exerce enfin sur toutes les sphères et dans toutes les branches d'activité sociale une surveillance qui se tient au courant de tous les faits qui s'y produisent, et qui le met à même de contribuer par ses informations et ses conseils au développement de la moralité, de la richesse et du bien-être général (¹).

(¹) M. Ahrens (*Cours de droit naturel*) fait aussi ressortir l'utilité de cette surveillance. « Au-dessus de tous les pouvoirs, il convient d'instituer un pouvoir inspectif, chargé de la mission de veiller à ce que tous les autres pouvoirs restent dans les limites de leurs attributions et n'empiètent pas les uns sur les autres. Ce pouvoir n'a pas aujourd'hui d'organe spécial ; il est en partie réuni au pouvoir exécutif, qui exerce l'inspection sur la plupart des branches d'administration, en partie au pouvoir législatif qui, par plusieurs constitutions, a été investi du droit de faire des enquêtes par rapport à des actes d'administration. Quelquefois une fraction de ce pouvoir inspectif a été attribuée à des corps spéciaux, tels que la Cour des comptes, qui a le droit de suspendre, jusqu'à ce que le pouvoir législatif ait été saisi de la question, l'exécution des actes financiers ordonnés par le pouvoir exécutif et qui ne lui paraissent pas autorisés par la constitution, par la loi, ou par une juste appréciation des faits auxquels ces actes se rapportent. Selon Fichte (*Fondements du droit naturel*), ce pouvoir ne doit pas exercer une action positive, mais négative ou prohibitive ; il doit surveiller particulièrement le pouvoir exécutif ou l'administration, et par conséquent être indépendant de ce pouvoir. »

D'après M. Stuart Mill (*la Liberté*), la surveillance attribuée à l'au-

L'ensemble de ces attributions fait ressortir clairement et pratiquement le but et la mission de l'État dans les sociétés civilisées. Mais, pour en faire apprécier mieux encore la signification et la portée, il importe de déduire certains corollaires et de présenter quelques applications et quelques conséquences de l'exposé qui précède.

La souveraineté de l'État domine toutes les sphères sociales, mais elle est dominée et doit être gouvernée à son tour par un principe supérieur, celui du droit et de la justice, qui a sa source en Dieu, et que l'État est chargé de faire prévaloir dans la société.

L'État ne constitue pas la vie sociale, il n'en est que l'ordonnateur et le soutien. Son rôle est exclusivement *extérieur,* si je puis m'exprimer ainsi, et ne peut se manifester que par des moyens *indirects* et *généraux*. Ses rapports avec les diverses institutions sociales doivent être des rapports de simple protection. A ce titre, l'État

torité centrale devrait avoir surtout pour but et pour effet de centraliser la plus grande masse possible d'informations utiles, de manière à les répandre incessamment du centre à la circonférence.

« Il devrait y avoir » dit-il, « dans chaque département des affaires locales une surintendance centrale formant une branche du gouvernement général. L'organe de cette surintendance concentrerait comme dans un foyer toute la variété d'information et d'expérience tirée et de la direction de cette branche des affaires publiques dans toutes les localités, et de ce qui se passe d'analogue dans les pays étrangers, et des principes généraux de la science politique. Cet organe central aurait le droit de savoir tout ce qui se fait, et son devoir spécial serait de rendre l'expérience acquise dans un endroit utile ailleurs. »

ne peut absorber les autres sphères de l'activité humaine, les institutions religieuses, morales, scientifiques, artistiques, industrielles, commerciales; il doit laisser à chacune d'elles sa valeur propre, sa liberté d'action particulière; il faut qu'il se borne à leur fournir les conditions extérieures de développement, à assurer leur équilibre et leur harmonie sans prétendre régler leur organisation intérieure, à les maintenir dans la voie de la justice et empêcher qu'elles n'en dévient.

Si son action embrasse à certains égards l'ensemble des rapports sociaux, elle est strictement circonscrite en ce qui concerne les rapports individuels. Il n'appartient pas à l'État de procurer à chaque personne en particulier le bien-être, la moralité, l'éducation, mais seulement de veiller à la prospérité, à la moralisation, à la civilisation générales. Tout ce qui touche à la vie privée, au développement individuel, doit lui rester étranger.

L'État doit s'abstenir de poser son action à côté de celle des particuliers ou des associations sans une nécessité bien démontrée, afin d'éviter de créer une concurrence qui peut aboutir au monopole.

Loin d'entraver l'initiative particulière ou collective, il doit s'efforcer de l'encourager, de la susciter ou de la raviver en l'éclairant au besoin. Ce n'est qu'à titre transitoire qu'il peut intervenir dans l'une ou l'autre sphère, se charger de telle ou telle fonction sociale qui resterait négligée, sauf à restreindre et même à abdiquer son intervention lorsqu'elle n'est plus justifiée par

la nécessité et à mesure du développement de l'esprit d'entreprise.

Il ne peut, sous prétexte de protection, d'encouragement, ou pour d'autres motifs, s'immiscer dans les transactions privées, rétribuer ou subsidier, aux dépens de la généralité, des services qui ne concernent que certaines classes ou certains individus. Ces services doivent être payés par ceux qui en profitent.

Il importe enfin que le pouvoir gouvernemental (gouvernement central, provincial, communal) fonctionne avec justice, intelligence, harmonie, célérité, économie, et la plus grande simplicité de ressorts possible (¹).

(¹) Parmi les réformes dont Louis-Napoléon, dans sa profession de foi de candidat à la présidence, en 1849, dénonçait l'urgence, on remarque les suivantes :

« Admettre toutes les économies qui, sans désorganiser les services publics, permettent la diminution des impôts les plus onéreux au peuple...

« Restreindre dans de justes limites le nombre des emplois qui dépendent du pouvoir et qui souvent font d'un peuple libre un peuple de solliciteurs.

« Éviter cette tendance funeste qui entraîne l'État à exécuter lui-même ce que les particuliers peuvent faire aussi bien et mieux que lui. La centralisation des intérêts et des entreprises est dans la nature du despotisme. La nature de la république repousse le monopole. »

Le prince Napoléon confirmait cette sorte de programme dans son discours solennel à l'exposition de Limoges, le 12 juillet 1858 : « Notre unité nationale, préparée par une longue suite de siècles et établie par la Révolution, n'a rien à redouter désormais de l'exagération de l'individualisme ou de l'esprit local. Le danger n'est pas là, il serait plutôt dans la tendance contraire, si elle se développait à l'excès. Ce que nous devons craindre, en effet, c'est l'absorption des forces individuelles par la puissance collective, c'est la substi-

Bien que l'État puise sa légitimité, son autorité et sa force dans l'ordre divin, il faut qu'il soit complétement distinct de l'Église qui représente cet ordre dans la société ([1]). La religion, expression des rapports de

tution du gouvernement au citoyen pour tous les actes de la vie sociale, c'est l'affaiblissement de toute initiative personnelle sous la tutelle d'une centralisation administrative exagérée. Je voudrais voir les citoyens, cessant de compter sur l'intervention et les faveurs de l'État, mettre un légitime orgueil à se suffire à eux-mêmes. »

S'inspirant de la même pensée, l'un des principaux dignitaires de l'empire s'exprimait en ces termes à l'ouverture du conseil général du Puy-de-Dôme, au mois d'août 1858 : « Grâce à l'appareil législatif que nous a légué le passé en France, on ne peut pas remuer une pierre, creuser un puits, exploiter une mine, élever une usine, s'associer et, pour ainsi dire, user et abuser de son bien sans la permission et le contrôle du pouvoir central, et de grands intérêts se trouvent souvent retardés ou sacrifiés dans les degrés inférieurs de l'échelle administrative. — Je crois que plusieurs réformes seront apportées à cette situation, grâce à l'initiative et à la volonté puissante de l'empereur, qui a fait étudier depuis longtemps tous les éléments de cette question. — Le jour où le département, la commune et l'individu pourront, pour ainsi dire, s'administrer eux-mêmes, les affaires s'expédieront promptement, et bien des mécontentements qui remontent jusqu'au pouvoir central s'éteindront. Mais je comprends aussi que le pays doit faire son éducation dans le nouveau système ; il ne faut pas qu'il attende tout du gouvernement et rien de ses propres efforts, et que dans son humeur il le rende responsable de la tournure des événements et des saisons dont il n'est pas malheureusement le maître. »

Voilà les promesses : comment ont-elles été remplies ? Je laisse à d'autres le soin de répondre à cette question, en me bornant à appeler l'attention sur le parallèle que j'établis entre la France et la Belgique. (V. *Appendice,* litt. D.)

([1]) Je ne crois pas devoir insister sur le principe de la distinction ou de la séparation de l'Église et de l'État. Ce principe est généra-

l'homme avec la Divinité, constitue une sphère séparée et indépendante où l'État ne peut s'immiscer sans violer

lement admis, et l'Église catholique le proclame invariablement en se conformant au précepte de son divin fondateur. Si, dans la constitution de la papauté, le chef de la catholicité porte la double couronne, c'est que son indépendance spirituelle vis-à-vis des nations ne peut lui être assurée que par la souveraineté temporelle. « *Il faut,* » disait à la tribune M. Odilon Barrot, premier ministre de la république française, « *il faut que les deux pouvoirs soient confondus dans les États romains, afin de ne l'être nulle part dans le reste du monde.* Hors de là, l'Église n'invoque que la garantie et la jouissance du droit commun. Son action, restreinte à la direction des âmes, n'a pas besoin de la force extérieure pour manifester et préserver son autorité. Se représenter, ainsi que le faisait Hegel, l'État comme le monde moral réalisé et organisé, conduit inévitablement à l'oppression des consciences et au despotisme religieux. L'Église doit répudier énergiquement cette doctrine; elle n'a que faire du bras séculier et ne peut être libre que dans un État libre. Au surplus la liberté de conscience et des cultes, pour le catholique, n'a pas pour base l'indifférence religieuse, comme chez le philosophe, mais le danger permanent où se trouve le catholicisme d'être lui-même persécuté et asservi, si la liberté n'est accordée à toutes les communions chrétiennes, et si les gouvernements incertains et mobiles ne sont déclarés incompétents dans le domaine de la foi. (V. le *Correspondant* du 25 février 1861.)

Cette doctrine large et vraiment libérale est professée hautement et sans arrière-pensée par tous les catholiques qui comprennent leur temps et les vrais besoins de l'Église. J'en trouve l'éloquente expression dans les *Œuvres* récemment publiées de M. le comte de Montalembert, ce vaillant champion de la religion et de la liberté en tout et pour tous. Voici comment il s'exprime dans son *Avant-Propos :*

« ..... La liberté religieuse, sincère et égale pour tous, sans privilége pour ou contre le catholicisme ; la liberté politique, défendue contre les empiétements du pouvoir, mais aussi contre les violences immorales et les abjectes abdications de la fausse démocratie, la liberté et le pouvoir contenus l'une et l'autre par la justice et la vérité; la foi qui respecte la bonne foi et qui s'incline devant l'in-

la liberté de conscience et des cultes. Il s'ensuit qu'il ne doit pas y avoir ce qu'on appelle une religion d'État, et que l'Église (j'entends par ce terme toute communion religieuse qui reconnaît les grands principes sur les-

violabilité de la conscience; en un mot, *l'Église libre dans une nation libre :* tel a été le programme qui a inspiré mes premiers efforts et que je persévère, après trente ans de luttes et d'études, à regarder comme juste et vrai, raisonnable et pratique. Aucune expérience ne m'a appris à en douter, aucun mécompte ne m'en a désabusé, aucune défaite ne m'en a détaché. Aujourd'hui, comme il y a trente ans, je l'affirme encore : la liberté réelle met toutes choses en équilibre, et la foi sincère, qui peut tout attendre d'elle, n'a rien à en redouter.

« ..... Si la domination sacerdotale était autre chose qu'un épouvantail ridicule, habilement exploité par de faux libéraux qui ont faim et soif de l'oppression de leurs adversaires; si elle était vraiment à craindre, vraiment possible parmi nous, je la combattrais et la détesterais autant que la tyrannie trop réelle dont le monde moderne est la proie, celle de la démocratie tour à tour servie et asservie par le despotisme.

« Mais qui ne comprend que le danger n'est et ne sera plus jamais dans la théocratie? Il est tout entier, il est exclusivement dans la confiscation de l'homme par l'État. C'est pourquoi, sous tous les régimes, instinctivement d'abord, puis par raison et conviction, j'ai toujours prêché et défendu le *self government*, le gouvernement de l'individu par lui-même, sous la tutelle de la foi et de la conscience. Émanciper et fortifier la personnalité humaine, restreindre les attributions et la suprématie de l'État, fixer les bornes du pouvoir que la société peut légitimement exercer sur le citoyen, lutter contre ce régime de monopole et de mandarinat, qui, sous la double action de la bureaucratie et de la démocratie, tend de plus en plus à réduire l'Europe au rang de la Chine, c'est là, j'en demeure plus que jamais convaincu, la seule tendance utile, le seul progrès réel, le seul moyen de garantir aux rois leur autorité, aux peuples leur dignité, à la propriété son inviolabilité, à la famille son action morale, à la religion sa liberté et son indispensable empire. »

« Le catholicisme, » dit aussi M. Odilon Barrot, « est au moins

quels repose toute société civilisée) a le droit de s'organiser et de s'administrer comme elle le juge convenable; que ses membres doivent pouvoir choisir et nommer ses représentants et ses ministres, se réunir, s'associer, prêcher, enseigner, publier, correspondre, observer et manifester leurs croyances, sans autre condition que celle de se soumettre aux lois d'ordre public qui obligent tous les citoyens (¹).

aussi intéressé que le libéralisme au maintien complet et absolu de la séparation et de l'indépendance des deux pouvoirs. En ce point, du moins, le sentiment catholique et le sentiment libéral se trouvent réunis. Puisse cette union se généraliser et se consolider! La religion et la liberté y gagneront toutes deux. » (*De la Centralisation*, p. 43.)

(¹) Ce régime d'entière liberté pour les communions religieuses est expressément consacré par la Constitution belge de 1831. Il a été substitué à celui des concordats qui subordonne dans une certaine mesure l'Église à l'État ou l'État à l'Église; il met à néant les doctrines joséphistes et gallicanes qui, sous prétexte de concilier les droits et les intérêts respectifs de l'ordre temporel et de l'ordre spirituel, tendent à les confondre, et occasionnent et perpétuent, par cette inévitable confusion, les agitations et les conflits qu'elles avaient la prétention de prévenir et d'empêcher.

La France est loin encore du progrès qui a été réalisé à cet égard en Belgique. Bien que le principe de la liberté religieuse y soit reconnu, cette liberté est encore soumise à de nombreuses restrictions qu'a fait ressortir M. Prévost-Paradol dans un article *sur l'état actuel de la législation des cultes en France*, inséré dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 septembre 1858. Ainsi l'État exerce à certains égards sur tous les cultes et même sur les cultes reconnus, un droit de surveillance arbitraire. Les ministres d'un culte ne peuvent se rassembler, pour conférer des affaires de leur Église, sans la permission du gouvernement. Les fidèles ne peuvent élever une église, un temple, un oratoire, qu'en vertu d'un décret impérial, rendu sur l'avis du conseil d'État, ni se réunir périodiquement, au nombre de plus de vingt, dans une maison particulière, sans l'auto-

Il importe cependant d'établir et de maintenir des rapports et des liens d'union entre l'État et l'Église, puisqu'ils poursuivent à certains égards un but commun. Mais ces rapports doivent être institués de telle sorte qu'ils ne portent nulle atteinte à la liberté et à l'indépendance respectives du pouvoir temporel et du pouvoir spirituel. Si l'État, dans l'intérêt de l'ordre et du

risation du préfet. S'ils ouvrent une école, elle peut être fermée par le conseil départemental de l'instruction publique. S'ils publient des exhortations ou des prières, leurs publications peuvent être supprimées par une simple décision administrative, lorsqu'elles ne forment pas plus de deux feuilles d'impression. Aux termes du concordat, pour qu'une bulle du Pape, ou un autre acte émané, soit de la cour de Rome, soit d'un concile, puisse être publié en France, il faut qu'il ait été examiné en conseil d'État, et autorisé par une ordonnance insérée au *Bulletin des lois*. L'État nomme directement aux évêchés et à toutes les fonctions du ministère ecclésiastique dans les différents cultes reconnus. Aucune congrégation, aucune association pieuse ne peut exister sans son consentement. Les corps religieux ne peuvent posséder ni hériter qu'après avoir obtenu son autorisation, etc.

« Cet état de choses, » dit M. J. Simon (*la Liberté*, t. II, p. 355), « est accepté par beaucoup d'esprits éclairés, comme constituant une liberté très-suffisante, la plus grande somme de liberté compatible avec l'ordre. Cela prouve que la liberté de penser dont nous remplissons tous nos discours est une chose nouvelle chez nous, une chose inconnue, excepté à un petit nombre d'esprits très-ouverts, à qui leur profond sentiment de l'impartialité donne un mauvais renom de scepticisme. Il n'est pas rare de voir des libéraux faire bon marché de la liberté des cultes, les uns par indifférence, les autres par une crainte exagérée et mal entendue du retour de la domination cléricale. Il est trop évident que sur ce point capital l'éducation du pays reste à faire. C'est un symptôme tristement significatif. La liberté étant avant tout une question de principes, dès qu'un peuple se contente de peu en matière de liberté religieuse, on peut assurer qu'il n'a pas encore complétement le sens de la liberté, même civile. »

bien social, juge utile de procurer à telles communions religieuses des moyens d'existence et de développement, ou reconnaît la justice de les indemniser des spoliations dont elles ont été victimes en temps de révolution, ce concours et cette indemnité n'impliquent ni rapport de subordination ni devoir d'obéissance (1). Il en est de même de l'appel que l'État peut adresser à l'Église pour participer à l'organisation de l'instruction publique et de l'assistance officielle; cette participation librement demandée et librement consentie rentre dans les termes des conventions ordinaires qui n'altèrent en rien les droits des parties contractantes.

L'éducation et l'instruction sont comprises dans les attributions de l'État, mais seulement à titre subsidiaire ou complémentaire. Ici encore, comme en matière de religion, la règle est la liberté. C'est aux particuliers

(1) La question de la subvention des ministres du culte par l'État est envisagée d'une manière très-diverse et peut, selon le point de vue où l'on se place et le système que l'on adopte, recevoir équitablement des solutions opposées. Ainsi beaucoup de catholiques, craignant que cette subvention n'implique une sorte de subordination de l'Église vis-à-vis de l'État, n'hésitent pas, d'accord en cela avec certains libéraux et certains économistes, à en conseiller la suppression et à réclamer le régime des États-Unis et des Iles Britanniques où le culte catholique se suffit à lui-même. Mais l'adoption de ce système exige deux conditions : l'une, c'est l'indemnité préalable pour les biens dont l'Église a été injustement dépouillée dans plusieurs pays; l'autre, c'est la faculté d'acquérir, de posséder et de consolider une dotation suffisante pour les besoins du culte. Moyennant ces deux conditions, l'Église catholique n'hésiterait pas, je pense, à échanger le régime actuel contre le régime nouveau que l'on préconise. Si cet échange doit rencontrer des obstacles, ce n'est pas elle certainement qui les élèvera.

isolés ou réunis en association qu'il appartient de pourvoir aux besoins intellectuels et moraux des générations qui s'élèvent, et ce n'est qu'à leur défaut que l'autorité publique peut et doit intervenir pour combler une lacune qui ne pourrait subsister sans péril pour la société. Mais il importe que cette intervention soit soumise à certaines conditions qui lui interdisent tout caractère de monopole, qu'elle soit strictement proportionnée aux exigences, qu'elle se restreigne à mesure de l'extension et des progrès des établissements d'instruction particuliers, et qu'elle cesse lorsqu'elle n'est plus nécessaire (1).

L'instruction publique doit d'ailleurs être organisée d'une manière conforme aux intérêts et aux croyances des contribuables qui en supportent les frais (2); elle ne

(1) Beaucoup de bons esprits croient à la nécessité d'un système général et complet d'instruction publique, fondé et soutenu par l'État; seulement, les uns estiment qu'à côté de l'institution officielle, il convient d'accorder une liberté plus ou moins large aux institutions d'enseignement particuliers, tandis que les autres revendiquent pour l'État, sinon le monopole, du moins la suprématie de la direction morale et intellectuelle de la société. En Belgique, bien que la liberté complète de l'enseignement soit consacrée par la Constitution, la question de la mesure de l'intervention du gouvernement dans le domaine de l'instruction est encore vivement agitée et loin d'être résolue. A l'appui de la solution que je n'indique que d'une manière très-sommaire, je reproduis à l'*Appendice, sub litt.* A, un passage des mémoires de M. Guizot, où l'éminent écrivain expose les bases sur lesquelles reposent les établissements d'instruction en Angleterre.

(2) Sous prétexte de garantir la liberté des croyances religieuses, certains libéraux préconisent et proposent l'organisation d'un enseignement public où l'élément religieux, c'est-à-dire celui qui repose sur des dogmes définis, serait complétement exclu. Cette

peut avoir rien de contraire au symbole religieux qu'ils professent, ni être enchaînée en quelque sorte au système de gouvernement. Si celui-ci veut dominer l'enseignement, les professeurs perdent leur indépendance et leur dignité. Ils sont de plus en plus assimilés à la catégorie des employés qui fonctionnent sous la direction et le contrôle des bureaux. Si le droit attribué au

réforme aboutirait purement et simplement à substituer dans les écoles ce que l'on appelle la *religion naturelle* à la *religion positive* ou *révélée*. L'expérience journalière nous apprend que l'instruction, lorsqu'elle n'est pas combinée avec l'éducation, peut devenir un instrument dangereux. Or il n'y a pas d'éducation sans morale, et la morale à son tour n'a de fondement et de sanction que dans la religion. « En même temps, » dit M. Guizot*, « que l'action de l'État et de l'Église est indispensable pour que l'instruction populaire se répande et s'établisse solidement, il faut aussi, pour que cette instruction soit vraiment bonne et socialement utile, qu'elle soit profondément religieuse. Et je n'entends pas seulement par là que l'enseignement religieux y doit tenir sa place et que les pratiques de la religion y doivent être observées; un peuple n'est pas élevé religieusement à de si petites et si mécaniques conditions; il faut que l'éducation populaire soit donnée et reçue au sein d'une atmosphère religieuse, que les impressions et les habitudes religieuses y pénètrent de toutes parts. La religion n'est pas une étude ou un exercice auquel on assigne son lieu et son heure; c'est une foi, une loi qui doit se faire sentir constamment et partout, et qui n'exerce qu'à ce prix. sur l'âme et la vie, toute sa salutaire action. C'est dire que, dans les écoles primaires, l'influence religieuse doit être habituellement présente; si le prêtre se méfie ou s'isole de l'instituteur, si l'instituteur se regarde comme le rival indépendant, non comme l'auxiliaire fidèle du prêtre, la valeur morale de l'école est perdue, et elle est près de devenir un danger. » Plus on y réfléchira et plus on sera convaincu que l'exclusion de l'élément religieux dans les écoles est impossible si l'on veut préserver la société d'un

* *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, tome III.

chef d'un département de congédier toutes espèces de fonctionnaires est appliqué aux fonctionnaires de l'enseignement, celui-ci dégénère inévitablement en un pur instrument d'influence et de domination personnelles. — Il n'y a de remède à cet état de choses que dans la juste application du système de liberté et d'association scientifique. Je me rallie sous ce rapport

péril certain ; mais ce qui est possible et désirable, c'est d'affecter des écoles distinctes et spéciales, particulièrement du premier et du second degrés, aux enfants appartenant aux divers cultes. En Belgique, où la grande majorité ou, pour mieux dire, la presque totalité de la population est catholique *, il semble qu'il ne puisse y avoir à cet égard aucune difficulté. C'est chez nous cependant que s'élèvent les objections et les protestations contre l'organisation rationnelle consacrée par la loi de 1842. Je pourrais citer telle école où l'on a fait disparaître le crucifix pour ne pas blesser, prétendait-on, les croyances des enfants israélites qui pourraient y être admis. C'est pousser le scrupule un peu loin, et sacrifier un intérêt réel, actuel, à une éventualité douteuse ou même impossible. On sait, en effet, que les juifs et les protestants, jaloux, comme de raison, de maintenir la pureté de leur foi, ont leurs propres écoles et se gardent bien de confier leurs enfants à des maîtres qui professent un autre culte. Si certains parents acatholiques ou libres penseurs répugnent à leur tour à recourir aux établissements d'instruction où les préceptes de la religion catholique sont enseignés ou pratiqués, ils sont parfaitement libres d'ouvrir des institutions conformes à leurs idées ; seulement ils ne peuvent prétendre que leurs doctrines soient imposées d'autorité à la généralité. La liberté d'enseignement existe pour tous sans réserve. Voilà le droit ; qu'on l'exerce de la manière la plus large, mais qu'on se garde de le violer en obligeant en quelque sorte les parents catholiques à placer leurs enfants dans des écoles érigées à leurs frais et où l'instruction serait contraire à leurs principes.

* D'après le dernier recensement dont les résultats ont été publiés, celui du 15 octobre 1846, on n'a constaté en Belgique, sur une population de 4,337,196 habitants, que 7,386 protestants, 1,336 israélites, 1,019 personnes professant d'autres cultes et 600 autres dont le culte n'a pas été déclaré. En outre la plupart des individus recensés comme n'appartenant pas au culte catholique étaient étrangers au pays.

aux vues qu'exprime M. Ahrens dans les termes suivants (¹) :

« Les universités doivent être libres, indépendantes de l'autorité publique, et s'organiser ensuite dans leur intérieur et dans leur relation avec les autres degrés d'instruction. Dans ce travail d'affranchissement, le gouvernement doit remplir des devoirs de transition propres à faciliter et à régulariser cette œuvre d'émancipation sociale. Il serait impolitique et contraire aux intérêts de l'enseignement de changer brusquement de système, d'abandonner à la liberté, aux efforts des particuliers ou des sociétés tout le domaine de l'instruction, sans s'être assuré auparavant si l'état intellectuel de la nation est assez avancé pour pouvoir profiter d'un tel changement. Il faut donc que l'État, tout en consacrant le principe de la liberté, maintienne, aux frais publics, un enseignement qui puisse non-seulement rivaliser avec l'instruction libre, mais encore lui servir de modèle, le stimuler et le fortifier graduellement. Ce n'est que lorsqu'il a acquis, par des résultats certains, la preuve que l'instruction libre s'est consolidée et peut pourvoir à tous les besoins intellectuels de la société, que l'État peut abandonner, scientifiquement parlant, l'instruction à elle-même. Alors se présente pour lui l'alternative ou d'abandonner aussi, quant aux moyens extérieurs, l'enseignement à lui-même, ou de venir en aide à toutes les institutions d'enseignement organisées dans des conditions appropriées à leur but, sans vouloir se faire juge des doctrines qui y sont professées. »

En matière de travail, d'industrie, de commerce, l'État a pour mission de pourvoir à leur développement

(¹) *Cours de droit naturel*, 3e édit., 1838.

en maintenant et en protégeant la liberté, de frayer et d'aplanir les voies au progrès en écartant les obstacles et les abus qui porteraient atteinte aux intérêts légitimes de la société et des travailleurs. Ce but multiple peut être atteint par la création de conseils d'industrie et d'agriculture, de chambres et de tribunaux de commerce, de syndicats, de conseils de prud'hommes; — par l'institution d'une *police* industrielle qui limite les heures de travail et garantisse la moralité et la santé des femmes et des enfants dans les fabriques, veille à la salubrité des ateliers et des habitations des travailleurs, prévienne les inconvénients que peuvent présenter les industries incommodes, insalubres et dangereuses, empêche les fraudes industrielles et commerciales, maintienne le droit de propriété des inventeurs (brevets, marques de fabrique, etc.); — par l'encouragement des établissements de crédit et de prévoyance (banques, caisses et unions du crédit, caisses d'épargne [1], de secours mutuels, de prévoyance et de retraite en faveur des ouvriers); — par la publication périodique ou tout au moins fréquente de *statistiques* et de renseignements exacts destinés à éclairer

[1] Dans le projet de loi sur l'établissement d'une caisse d'épargne centrale, soumis à la législature belge dans sa dernière session, on pose le principe non-seulement de l'encouragement et du contrôle, mais encore de la *direction* de l'État. Le gouvernement est constitué en quelque sorte le banquier de tous les citoyens qui, *à un titre quelconque* et *sans aucune limite*, jugent utile de lui confier leurs capitaux au lieu de les faire fructifier eux-mêmes. On lui impose de ce chef une responsabilité excessive, en même temps qu'on déna-

l'industrie, à guider les opérations commerciales, et à maintenir autant que possible l'équilibre entre la production et la consommation. Si, en outre, pour favoriser les premiers essais d'une industrie naissante, stimuler l'esprit d'entreprise, préparer l'ouverture de débouchés, l'intérêt social commande à l'État une action plus directe, celle-ci doit être strictement limitée et ne jamais excéder la mesure des besoins qui la rendent momentanément nécessaire. Cette condition est particulièrement applicable aux droits de douane qui, indépendamment des ressources qu'ils sont destinés à créer pour le trésor public, ont encore pour but de protéger le travail et la production des nationaux contre la concurrence étrangère. De toutes les protections, celle-ci est la plus inefficace et aussi la plus dangereuse; lorsqu'elle dépasse certaines limites et va parfois jusqu'à la prohibition, elle engendre et perpétue l'imprévoyance et la routine, enraye le progrès, crée un privilége et un monopole en imposant aux consommateurs une charge accablante, entrave et restreint le développement agricole et industriel en provoquant des représailles et la fermeture des marchés étrangers, et produit ainsi en définitive un résultat

ture une institution dont l'unique but doit être de recueillir et de garantir les petites épargnes et de les tenir disponibles pour les emplois utiles que voudraient en faire les déposants. Si l'État peut être appelé à gérer les fortunes particulières, on se demande pourquoi on ne lui attribuerait pas aussi la gestion des autres intérêts privés, de l'éducation, de la morale, de la charité, de la religion? L'analogie est évidente, et de conséquences en conséquences, ou pour mieux dire d'empiétements en empiétements, on gravite incessamment vers le communisme gouvernemental.

entièrement opposé à celui que l'on avait la prétention d'obtenir. La liberté du commerce doit donc être la règle et sa limitation une exception qui ne peut se justifier que par des circonstances et des besoins temporaires que l'État doit s'efforcer de faire disparaître.

L'État peut faire exécuter pour son compte les travaux d'*utilité publique*, mais, même pour certains de ces travaux, pour les voies de communication, par exemple, il aura recours d'abord aux moyens de stimulant, d'encouragement, et ne mettra lui-même la main à l'œuvre qu'à défaut d'initiative et d'action suffisante de la part des particuliers, des associations, des communes ou des provinces.

L'État n'a pas mission non plus de constituer et de diriger la science, les lettres, les beaux-arts; il doit se borner à en favoriser le développement et la diffusion sans toucher à leur liberté.

Il me paraît inutile d'étendre cette énumération et de multiplier ces exemples. Ce qui précède doit suffire pour déterminer la mesure de l'intervention directe ou indirecte de l'État dans les diverses sphères sociales. S'il importe qu'il évite d'empiéter sur la libre action des citoyens, il n'est pas moins nécessaire qu'il saisisse toutes les occasions de stimuler, de faciliter et d'éclairer leur initiative. L'association, tel est le grand moyen auquel il faut recourir à cet effet, et sans lequel la liberté et les forces individuelles aboutiraient inévitablement à l'impuissance ou à l'anarchie.

« L'examen de la situation actuelle des esprits, dans les pays qui jusqu'à présent ont plus ou moins complétement adopté le *système de liberté,* doit convaincre les hommes raisonnables que ce système seul ne peut pas devenir ou rester le principe d'organisation sociale, qu'il conduirait, au contraire, dans son application exclusive et complète, à une véritable décomposition de la société; car que pourrait-on attendre autre chose d'un principe qui, en consacrant l'individualisme, crée une foule de volontés divergentes qui, sans accord, sans direction et sans but commun, doivent finir par se faire mutuellement la guerre? Mais si le mal vient du principe exclusif de liberté individuelle, le remède doit se trouver dans un autre principe qui, sans détruire le premier, établisse plus ou moins une communauté de vues, d'intérêts entre les hommes, et rende ainsi possibles une direction et une coordination des forces de tous.

« Or ce principe est celui de l'association, mode vrai et complet pour réaliser tous les buts importants de la société. C'est l'association qui doit devenir le levier nouveau de l'activité humaine, le lien qui réunira et coordonnera tous les efforts individuels, le mot de ralliement pour toutes les forces tendant au progrès, le remède pour tous les éléments qui se sont égarés en sortant de la sphère qui leur est assignée par le véritable équilibre social (1). »

« Il n'y a que les progrès de l'association, » dit aussi M. J. Simon (2), « qui puissent permettre à l'État de retirer sa main; car, avant de cesser d'agir, il faut qu'il soit remplacé. S'il n'y avait pas de compagnies capables de creuser nos canaux, d'ouvrir et d'exploiter nos voies ferrées, il est clair que nous serions obligés de demander à l'État de s'en charger lui-même : cet exemple est frappant; la même

(1) AHRENS, *Cours de droit naturel.*

(2) *La Liberté*, tome II, ch. Ier, p. 210.

nécessité s'étend à tout, aux routes, aux hôpitaux, aux écoles, aux bibliothèques, aux institutions de crédit. C'est une association qui a fondé le Jardin zoologique d'Anvers : chez nous, si l'État rayait de son budget le Muséum d'histoire naturelle, il n'y aurait plus, en France, une seule collection. »

L'association peut s'appliquer à tous les ordres de poursuites et de travaux intellectuels ou matériels, à la religion, à la morale, à l'éducation et à l'instruction, aux sciences, aux lettres et aux beaux-arts, à l'agriculture, à l'industrie, au commerce, au crédit, à la charité et à la prévoyance ([1]), et généralement à toutes les entreprises qui dépassent les forces isolées et qui exigent le concours de plusieurs pour atteindre le but proposé. La suppression des corporations, à laquelle tout ami sincère de la liberté ne peut hésiter d'applaudir, a néanmoins laissé subsister une lacune que l'association seule peut combler. Autant il faut redouter les doctrines communistes et socialistes qui prétendent enrégimenter ou cloîtrer l'humanité et transformer d'autorité la société en caserne ou en couvent, autant il faut se reposer avec confiance sur une organisation *libre* et *volontaire*

([1]) J'ai particulièrement défendu le principe de l'association et fait ressortir la nécessité et les avantages de son application en matière de bienfaisance, de travail et de prévoyance, dans les deux ouvrages que j'ai déjà cités : *La question de la charité et des associations religieuses en Belgique ; — De l'association dans ses rapports avec l'amélioration du sort de la classe ouvrière.* Les arguments que j'ai fait valoir sous ce rapport peuvent également s'appliquer à toutes les autres branches de l'activité humaine.

qui unit les hommes pour la poursuite du bien et la garantie de l'utilité commune.

Mais pour que l'association porte ses fruits, il importe qu'elle réunisse certaines conditions essentielles, parmi lesquelles je range en première ligne la faculté de revêtir la qualité de personne civile chaque fois que son utilité sociale est démontrée. La Constitution belge proclame le droit pour les citoyens de s'associer pour quelque objet que ce soit, en les affranchissant de toute mesure préalable ou préventive. Mais, dans le fait, l'exercice utile de ce droit est subordonné à des formalités et soumis à des restrictions qui en neutralisent ou tout au moins en diminuent le bienfait. Ainsi, pour ne citer que quelques exemples, les associations de charité et de prévoyance (*) sont privées du droit de

(*) Il existe à cet égard des contradictions étranges et que ne peuvent s'expliquer ceux qui ne sont pas initiés au jeu des partis en Belgique. Tandis que la loi du 3 avril 1851 admet pour les sociétés de secours mutuels un régime qui, moyennant certaines formalités faciles à remplir, leur permet de recevoir des dons et des legs d'objets mobiliers et, par suite, d'acquérir et de posséder dans certaines limites, les caisses de prévoyance créées par le gouvernement lui-même en faveur des ouvriers mineurs, des pêcheurs, etc., et qui fonctionnent sous son patronage, n'ont pu obtenir jusqu'ici la personnification civile, malgré les efforts et les instances de leurs administrateurs et leurs protecteurs. Ces contradictions et ces entraves n'ont d'autre cause que l'obstination avec laquelle le parti qui s'arroge chez nous le monopole du libéralisme croit devoir maintenir la doctrine illibérale invoquée pour combattre, en 1857, le projet de loi sur les institutions charitables. On a renié et comprimé la liberté de la charité et de l'association en se laissant dominer par l'absurde crainte de frayer la voie à la résurrection de la main-

posséder légalement; les universités, les académies, les sociétés savantes, littéraires ou artistiques, ne peuvent recevoir ni donations ni legs; la combinaison de la *société anonyme* est restreinte à certaines entreprises industrielles et commerciales, et la jurisprudence administrative ou, pour mieux dire, bureaucratique, après avoir longtemps hésité et varié, l'a même interdite aux associations pour l'amélioration et la construction des habitations ouvrières. En surbordonnant, en outre, cette combinaison à l'arbitraire de l'autorisation du gouvernement, complétement incompétent à cet égard, on engage inconsidérément sa responsabilité, et l'on cause plus de mal que de bien par la confiance que cette formalité inspire d'ordinaire au public.

Pour écarter ces inconvénients et ces inconséquences, il importe qu'indépendamment de la consécration du droit d'association comme règle de droit commun, une *loi sur les sociétés anonymes* fixe d'une manière générale les conditions à observer pour la création et dans l'organisation de ces sociétés, et qui soient propres à donner aux sociétaires et à l'ordre social des garanties réelles

morte et des abus d'un autre âge, et l'on a sacrifié à un préjugé que rien ne justifie les principes mêmes sur lesquels se fonde le libéralisme et en l'absence desquels il n'est plus qu'un mensonge et un instrument d'oppression. Qu'on ne s'y méprenne pas cependant : l'atteinte portée à une seule liberté, fût-ce la plus modeste et, en apparence, la plus inutile, est une atteinte qui affecte la liberté tout entière. C'est la fissure, imperceptible d'abord, qui, peu à peu, mine la digue, l'envahit et l'emporte pour livrer passage au flot mugissant.

sur l'utilité et les chances favorables des entreprises auxquelles elles se rapportent. L'autorisation préalable du gouvernement doit être supprimée, et son rôle borné à veiller à ce que chaque société reste fidèle à sa constitution. C'est le principe déjà sanctionné par le code civil hollandais et que l'Angleterre à son tour vient d'introduire dans sa législation sur les sociétés à responsabilité limitée (*limited liability*).

VIII.

Distinction entre la centralisation politique et la centralisation administrative; vices et inconvénients de cette dernière.

La centralisation, comme je l'ai déjà fait observer, peut être envisagée sous deux rapports principaux et à certains égards distincts, sous le rapport *politique* et sous le rapport *administratif*. Je me suis occupé jusqu'ici de la centralisation politique ou générale, en essayant d'en tracer les règles et les limites. Il me reste à rechercher et à poser les principes qui doivent présider à la centralisation ou à l'organisation administrative, afin d'atteindre le but proposé et de réaliser d'une manière complète une réforme commandée dans le double intérêt de l'État et de la société, des gouvernants et des gouvernés.

Pour faire ressortir les vices et les inconvénients de l'organisation administrative telle qu'elle existe chez la

plupart des peuples civilisés, il est nécessaire de se proposer un type qui permette de résoudre pratiquement les questions que soulève cette organisation. Or ce type je le prends en Belgique, où la centralisation, moins développée et moins absorbante qu'elle ne l'est en France [1], par exemple, tient en quelque sorte le milieu entre les pays où domine l'action du pouvoir et ceux où prévaut ce que l'on appelle le *self government*.

[1] M. Jules Simon a calculé qu'il y avait en France, sur douze millions de citoyens, un demi-million de fonctionnaires : « Il faut y ajouter deux ou trois millions de solliciteurs. Et si l'on pense qu'il se donne chaque année au moins cinquante mille croix demandées, au bas mot, par cinq cent mille personnes; qu'il y a des bourses gratuites dans toutes les écoles publiques; que toutes les affaires départementales et toutes les affaires communales sont soumises à l'approbation du gouvernement; qu'il faut une autorisation pour ouvrir un grand nombre de commerces, une enquête pour fonder une usine, une décision préfectorale ou ministérielle pour obtenir une prise d'eau, une ordonnance pour exploiter une mine, un brevet pour faire usage avec quelque sécurité d'une découverte dont on est l'auteur, un visa de la douane pour exporter ou importer une marchandise, un acquit-à-caution et un passavant pour porter son vin de son pressoir à sa cave, un port d'armes pour avoir un fusil, un permis de chasse pour tuer un lièvre, un passe-port pour sortir de sa commune, un livret pour se présenter dans un atelier, on verra qu'une des plus grandes occupations du peuple français est de demander, un de ses plus grands soucis d'obtenir; qu'il est gouverné, gêné, ou, si l'on veut, administré de tous les côtés et par toutes les mains; que si le fardeau de sa liberté lui pèse, c'est qu'il est vraiment bien déshabitué de la responsabilité et de l'initiative ; et que l'idéal des communistes, un couvent ou une caserne, n'est pas si loin de nous en réalité qu'on le croirait au premier abord, quand on prend au pied de la lettre les grands principes de 1789, dont nous remplissons bien innocemment tous nos discours. » (*La Liberté*, tome II, chap. Ier, p. 156.)

En Belgique, l'administration est encore régie par des dispositions émanant pour la plupart des gouvernements français et hollandais qui ont occupé le pays au commencement de ce siècle, et dont les éléments ont été accommodés, tant bien que mal, au gouvernement nouveau issu de la révolution de 1830. Toutefois, les lois promulguées en 1836 pour régler les administrations provinciale et communale ont remédié à beaucoup d'égards aux vices de la centralisation française en transportant aux provinces et aux communes certaines attributions réservées auparavant au gouvernement proprement dit. Les règlements émanés du régime hollandais avaient déjà préparé cette utile transformation qui a été complétée depuis avec un certain succès. Mes observations porteront donc principalement sur l'administration centrale. C'est là surtout qu'existent les anomalies, les complications, les superfétations, les lenteurs et les entraves qui ne peuvent être bien appréciées que par ceux qui, nourris dans le sérail, en connaissent les détours. Cet arcane échappe aux regards de la masse des administrés, qui en souffrent et se bornent à s'en plaindre. Le personnel administratif, mieux à même de connaître les abus, se garde bien de les dénoncer et s'abandonne sans trop de remords au courant de la routine. Quant aux chefs, aux ministres, en arrivant au pouvoir l'idée peut leur venir parfois de balayer cette écurie d'Augias, mais ils s'arrêtent bientôt devant les difficultés de la tâche, et la vieille machine continue à se mouvoir comme devant.

Ce qu'est cette machine, il serait assez difficile de se le figurer au premier abord; si elle pouvait être représentée graphiquement, on y verrait nombre de roues qui marchent à vide, de pistons qui s'agitent sans donner de force, de courroies qui se déroulent indéfiniment pour aboutir à de simples chevilles, beaucoup de combustible et d'huile dépensés en pure perte. L'ensemble surtout fait défaut; les mécaniciens qui devraient régler uniformément le jeu du puissant appareil ne s'entendent pas et travaillent chacun de leur côté; les instructions en vertu desquelles ils agissent varient à l'infini et souvent se contrarient réciproquement. N'est-ce pas là, dans ce siècle positif auquel nous devons la machine à vapeur, les chemins de fer, le télégraphe électrique, une véritable anomalie? Alors que tout est combiné pour faciliter et accélérer les relations sociales, l'administration s'en tient à ses vieilles pratiques lentes et compliquées; on franchit l'Europe en huit jours, il faut parfois un espace plus long pour qu'une pièce, une simple lettre, parvienne d'un bureau à l'autre dans la même ville et souvent sous le même toit. J'ai vu deux employés accoudés sur le même pupitre, correspondre méthodiquement par écrit, tandis que le moindre mot eût suffi pour prévenir ce gaspillage de formes et de papier.

Suivez avec moi, si vous en avez la patience, cette dépêche par laquelle une administration communale demande à tel ou tel ministre la moindre des choses, l'autorisation, par exemple, de restaurer le clocher

d'une église : — Expédition au commissaire d'arrondissement, qui remet la lettre à son commis; examen et rédaction de la minute d'envoi au gouverneur; copie; signature du commissaire; expédition au gouvernement provincial. — Remise au greffier; inscription à l'indicateur; envoi à la division; examen du chef; renvoi à l'un des commis; minute d'une lettre au ministre; parafe du chef de division; apostilles du greffier et du gouverneur; copie qui, après avoir suivi à peu près la même filière, est soumise à la signature du chef de l'administration provinciale. —Expédition à l'administration centrale; remise au secrétaire général du département; envoi à l'indicateur, puis au chef de la division compétente; communication par celui-ci au chef de bureau et par le chef de bureau au commis qui minute la réponse. Celle-ci, rédigée, corrigée, apostillée, approuvée, remonte tout le circuit déjà parcouru par la demande pour arriver, après quelques semaines d'attente et de fréquentes stations, à la commune. — La demande est-elle accordée? Non, il y a défaut de forme; les explications ne sont pas suffisantes; on a besoin, avant de statuer, d'un renseignement complémentaire, et l'instruction recommence avec les mêmes formalités, les mêmes détours, les mêmes lenteurs, heureuse encore la pauvre commune si elle aboutit enfin à un résultat! J'ai compté, dans certaines circonstances, jusqu'à cent stations intermédiaires pour une simple affaire qu'en une minute on eût pu régler par un oui ou un non. Ce mécanisme est assurément fort ingé-

nieux et peut être profitable à ceux qui le font fonctionner, mais on m'avouera qu'il est par trop compliqué et qu'il est inséparable de ce fléau des pays civilisés et administrés que l'on appelle la *bureaucratie*.

Ce n'est pas tout : les lois, les arrêtés, les ordonnances, les décrets, les instructions, les circulaires émanés des régimes divers qui se sont succédé en Belgique depuis la fin du siècle dernier, s'enchevêtrent et souvent se contredisent; telle disposition d'un même acte est abrogée ou tombée en désuétude, telle autre a conservé sa force obligatoire; les commentaires sont en discordance avec les textes, les interprétations varient avec les circonstances et les besoins. Au milieu de cette mer semée d'écueils où est le fanal qui dirige l'administration? Perdue dans ce dédale, qui lui tendra le fil conducteur pour l'aider à en sortir? La justice a sa cour de cassation; l'administration n'a ni frein ni régulateur. Chaque ministère, chaque bureau, pour ainsi dire, constitue sa jurisprudence comme il l'entend, sans s'inquiéter s'il est en désaccord avec les autres bureaux et les autres ministères. On comprend où peut conduire cette sorte d'anarchie qui n'aboutit que trop souvent à de graves complications et à des conflits que l'arbitraire seul vient trancher.

Quant aux agents placés aux divers degrés de la hiérarchie administrative, ils n'ont pas pour la plupart la conscience du rôle qu'ils sont appelés à jouer; tous remplissent, je veux le croire, très-consciencieusement leur tâche sans se préoccuper du mécanisme dans le-

quel ils fonctionnent le plus souvent comme de simples rouages, dont ils ignorent la portée. La hiérarchie elle-même manque de base fixe et vraiment rationnelle. Chaque ministère a son organisation distincte dans laquelle on n'a pris nul souci de l'utilité des règles uniformes et de la nécessité du concert entre les divers départements et même entre les diverses administrations d'un même département. De là des différences les plus étranges et les plus inexplicables en ce qui concerne les attributions, les conditions de nomination et d'avancement, le classement, le taux des traitements et des pensions, les frais de route et de séjour, la constitution des caisses des veuves et orphelins, le régime disciplinaire, etc.

Les fonctionnaires et les employés sont subordonnés directement au chef du département auquel ils sont attachés. Administrativement, leur dépendance est absolue; le ministre peut les destituer, méconnaître leurs services, les réduire du jour au lendemain à la mendicité, avec leurs femmes et leurs enfants, sans autre formalité qu'une instruction dérisoire dont la victime ignore parfois l'existence et contre laquelle il ne lui est laissé aucun recours. Je sais que dans la pratique ce droit arbitraire est rarement exercé, mais il ne subsiste pas moins, et à une époque où domine l'esprit de parti, il constitue une arme perfidie toujours suspendue sur la tête de ceux qu'elle menace. Politiquement, les agents de l'administration n'ont guère plus de liberté : malgré la disposition constitutionnelle qui consacre

l'égalité de tous les Belges devant la loi, ils sont soumis à une foule de restrictions. Exclus des chambres législatives, les règlements particuliers leur interdisent toute fonction élective sans l'assentiment du ministre. Se hasardent-ils à exprimer publiquement une opinion, à écrire un livre, une brochure ou un article de journal qui contrarie les vues du ministre ou du parti dominant, ils s'exposent à l'avertissement, à la réprimande, et à pis encore. Les tracasseries de toute espèce ne leur prouvent que trop que le libre examen et la libre recherche ne sont pour eux qu'un leurre, quels que soient les ménagements et la modération qu'ils mettent dans l'expression de leur pensée. Si, pour suppléer à l'insuffisance du traitement qui leur est alloué, leur famille veut exercer une industrie ou un petit commerce, le ministre peut opposer son *veto* et les priver de cette ressource supplémentaire, sans même donner de motifs. Dans cet état de sujétion, l'employé ne peut que gémir et se taire; sa plainte, si elle s'exhalait au dehors, pourrait entraîner sa ruine. De là l'abaissement des caractères, la peur de se compromettre qui domine jusqu'aux actes les plus insignifiants, une indifférence absolue pour les intérêts dont l'administration a la sauvegarde, un sourd mécontentement et une révolte intérieure qui n'attendent que le jour et l'heure propices pour faire explosion.

Mais ce régime, dira-t-on, est accepté volontairement; que ceux qui n'en veulent pas ne recherchent pas les places ou y renoncent. — Ce conseil est plus facile

à donner qu'à suivre. Quand il se présente une occasion de profit quelconque, cent mains pour une se tendent pour la saisir. La classe lettrée, comme on la qualifie, est tellement encombrée, qu'il faut qu'elle se dégorge à tout prix et accepte tous les emplois, quelles que soient les conditions posées à leur exercice. Et puis, une fois engagé dans la filière administrative, on ne s'en retire pas quand et comme on veut; l'administration est après tout un moyen d'existence qui, quelque chétif qu'il soit, vaut mieux que le dénûment. L'homme énervé par le travail de bureau est peu propre d'ailleurs à embrasser une carrière plus active; la routine l'étreint et le domine, et il attend plus ou moins patiemment le jour où son ancienneté lui assurera la modique pension à laquelle il aspire. Ce calcul est trop souvent frustré par une mort prématurée, mais il n'est pas un employé qui ne le fasse, et il ne faut pas chercher ailleurs le secret de la persistance avec laquelle il subit les ennuis et les dégoûts de sa position.

On allègue enfin la nécessité de la subordination des agents de l'administration envers les chefs responsables de celle-ci. — Mais cette nécessité a des limites au delà desquelles il n'y a qu'arbitraire et oppression. L'essentiel est de bien préciser ces limites, ce que l'on n'a pas fait jusqu'ici. Certes, je ne conteste pas que le fonctionnaire ou l'employé n'ait des devoirs à l'accomplissement desquels il faut tenir strictement; mais il a aussi des droits que l'on méconnaît. La rétribution attachée à ses services ne peut lui enlever les prérogatives

civiques que lui assure le pacte fondamental. Et ici l'intérêt de l'État se confond en quelque sorte avec le sien; l'État sera d'autant mieux servi que ses agents seront traités avec plus de considération. Il est reconnu en économie politique que le travail de l'esclave n'équivaut pas à celui de l'ouvrier libre. Il en est de même dans l'économie administrative : relevez l'employé, respectez son indépendance lorsqu'elle s'allie d'ailleurs à l'exercice consciencieux de ses fonctions officielles; de tous les moyens ce sera le plus efficace pour stimuler son zèle et son dévouement.

Toute la hiérarchie administrative aboutit, dans chaque département, au ministre. En principe, il ne peut en être autrement, le pouvoir et la direction ne peuvent appartenir qu'au chef qui en est responsable; en fait, cette responsabilité unique entraîne d'étranges conséquences. La politique, le jeu des partis font et défont les ministères; chacun de ceux-ci dure, en moyenne, trois ou quatre ans. Voilà donc un ministre presque toujours étranger aux affaires du département qui lui est dévolu, qui, du jour au lendemain, est appelé à gérer des intérêts importants et variés qu'il ignore, à pénétrer dans les moindres détails d'une administration compliquée à laquelle il n'est pas initié. Il est tout d'abord à la discrétion, pour ainsi dire, du secrétaire général et de quelques fonctionnaires supérieurs qui se chargent de son apprentissage. Bientôt les dossiers, les rapports, les documents de toute espèce affluent dans son cabinet; il n'est pas de pièce, si insignifiante qu'elle soit,

à laquelle il n'appose son parafe ou sa signature; s'il veut remplir consciencieusement son office, il faut qu'il examine tout par lui-même. Ajoutez à cela les fréquentes visites des solliciteurs, de leurs amis, des représentants, des fonctionnaires, les travaux législatifs, les devoirs multipliés de la vie officielle, et qu'on me dise où il trouvera le temps de préparer les œuvres fécondes, les réformes indispensables qui devraient marquer son passage aux affaires. Aussi s'abandonne-t-il bientôt au courant de la routine qu'il essayerait vainement de dominer, et, après un labeur presque toujours stérile, laisse-t-il la place à son successeur, qui fait comme lui.

Les ministres personnifient l'opinion dominante; il en résulte que l'administration subit incessamment le contre-coup de la politique, et manque de suite et de stabilité comme celle-ci. Quel que soit l'esprit d'impartialité et de justice qui anime personnellement le ministre, il appartient avant tout au parti qui l'a porté à la tête du gouvernement. A ce parti appartiennent de droit les emplois, les honneurs, l'avancement; les plus dignes et les plus capables sont laissés à l'écart pour faire place aux plus adroits et aux plus ambitieux. Il faut que les services reçoivent leur récompense, et c'est la nation qui paye l'enjeu de la partie de bascule engagée à ses dépens.

Centralisation excessive, complications, anomalies, lenteurs, manque d'unité, incertitude de la jurisprudence, défaut de garanties et par suite de zèle chez les fonctionnaires et employés, omnipotence des ministres insé-

parable d'un arbitraire dangereux, confusion de l'élément politique avec l'élément administratif, favoritisme, absence d'initiative et de progrès, tels sont les principaux vices du système d'administration qui régit la Belgique ([1]). A ces vices il faut des remèdes, et la

([1]) Si tels sont les vices du régime administratif en Belgique, que dire de ceux de ce même régime en France où la centralisation est bien plus forte et plus compliquée que chez nous? M. Jules Simon les a fait ressortir avec de vives couleurs dans son ouvrage sur *la Liberté* (V. tome II, chap. Ier, pp. 138 et suiv.). Je ne puis résister au désir d'en citer au moins un passage qui confirme pleinement mes propres observations. « Je n'admets pas, » dit M. Simon (p. 142), « que personne puisse contester sérieusement qu'il y a un très-grand nombre de bureaux en France où la besogne de trois ou quatre commis pourrait être faite, et bien faite, par un seul. Il y a plus : ce grand personnel nourrit la routine. Personne n'est intéressé à simplifier la besogne. Au contraire, il faut que chacune de ces plumes se promène languissamment sur le papier. De là ces écritures, ces notes, ces paperasseries, qui rendent la moindre recherche presque impossible, et qui ne servent absolument à rien qu'à occuper des employés et à remplir des cartons. Il y a des colléges de l'État où les professeurs sont obligés de remplir tous les jours deux feuilles de notes; les censeurs résument tous les jours soixante feuilles de notes; les proviseurs de vingt colléges envoient tous les huit jours au recteur le résumé de toutes les notes de la semaine; et les seize recteurs transmettent ces remarquables documents au ministre, c'est-à-dire à un expéditionnaire, qui peut vous dire par ce moyen si M. Pierre ou M. Paul, à Brest ou à Marseille, a bien récité sa leçon et fait un thème convenable. Des occupations de cette nature prennent inutilement une grande part du temps des professeurs, et une certaine somme sur le budget de l'État.

« Quelle est la réforme à faire? Supprimer la besogne inutile et par suite les commis inutiles. Les employés conservés travailleront beaucoup plus, feront une besogne plus utile, et seront beaucoup mieux payés. Le budget sera réduit dans une proportion considérable et l'État sera mieux servi.

« Si on doute de cette dernière assertion, il n'y a qu'à réfléchir

recherche et l'application de ces remèdes constituent assurément une réforme tout aussi urgente et plus importante que la plupart de celles que sollicitent à l'envi les hommes et les intérêts de parti. Toutes les classes de citoyens, toutes les opinions, sont également intéressées à ce que l'on mette la main à l'œuvre, et le membre de la législature qui proposerait ou le ministre qui déciderait la formation d'une commission sérieuse, composée d'éléments compétents, pour résoudre les questions qui s'y rattachent, mériterait bien du pays.

que les notes inutiles, les correspondances inutiles, les rapports inutiles, prennent le plus clair de leur temps en pure perte aux fonctionnaires, les tracassent, les dégoûtent, leur ôtent toute liberté d'allure ; que ces documents insignifiants encombrent toutes les archives, que ces détails surchargent toutes les mémoires et empêchent les vues d'ensemble ; qu'ils rendent la machine administrative si compliquée qu'on ose à peine songer à y introduire des simplifications et des réformes ; que le travail de cinq ou six, centralisé par un seul, n'est jamais aussi présent à son esprit que s'il avait lui-même rassemblé ses matériaux ; que la responsabilité s'affaiblit en se divisant ; qu'on s'affectionne à sa besogne en proportion de la difficulté qu'on y trouve et de l'importance qu'elle donne ; qu'une vie aisée, l'absence de tout embarras domestique, des chances raisonnables d'avancement mettront le fonctionnaire à même de se livrer tout entier aux devoirs de son emploi ; que ces avantages permettront aux chefs de faire leur recrutement parmi des sujets plus capables ; que le surcroît de considération acquis aux employés par l'importance réelle de leurs attributions et de leur traitement tournera au profit moral de l'administration. Nous avons l'exemple de l'Angleterre, dont les affaires vont aussi bien que les nôtres, avec un personnel vingt fois moindre.

« Peu de fonctionnaires, des fonctionnaires utilement occupés et très-bien payés, tel est le principe hors duquel il n'y a pas de salut pour l'administration. »

IX.

Réforme administrative, son but et ses moyens.

La réforme administrative en Belgique, comme dans les autres pays où se reproduisent sur une échelle plus ou moins large les mêmes inconvénients et les mêmes abus, dépend de l'application des principes que j'ai posés en ce qui concerne la centralisation en général.

Et, d'abord, il importe de bien déterminer le cercle dans lequel l'administration doit se mouvoir, et qu'elle ne peut franchir sans empiéter sur la liberté des citoyens. S'il est impossible de poser à cet égard des principes absolus et des règles uniformes également applicables à tous les pays et à toutes les situations, il est cependant quelques préceptes qu'en tout état de cause il faut observer. Le premier de ces préceptes est que l'administration ne doit intervenir que lorsque l'individu est impuissant pour agir par lui-même, et seulement

dans la mesure de cette impuissance; le second est que cette intervention, lorsqu'elle est reconnue nécessaire, doit être calculée de manière à stimuler l'action individuelle ou collective, et cesser du moment où cette action est devenue suffisante pour remplir spontanément les fonctions attribuées jusque-là à l'administration. On peut affirmer *à priori* que les peuples où l'élément administratif est le plus développé et le plus actif sont aussi les moins libres; l'autorité, toujours présente, intervenant dans tout et à propos de tout, ne laisse guère de place à l'initiative particulière et rend l'association inutile ou impossible, en la frappant d'une sorte de discrédit. Le citoyen, absorbé dans l'État, se repose sur celui-ci; c'est l'État qui doit le préserver des dangers de l'imprévoyance, des effets des saisons, des suites de la maladie, des inconvénients de la concurrence. De là au socialisme, la pente est presque irrésistible. D'un autre côté, le pouvoir annulant, pour ainsi dire, toutes les forces sociales, accepte une responsabilité qui l'expose incessamment aux plaintes, aux mécontentements, pour aboutir à des difficultés inextricables et à des troubles sérieux, qui ébranlent son fondement et compromettent son existence.

C'est contre cette centralisation excessive qu'il faut se prémunir, en définissant d'une manière rigoureuse les limites de l'administration et en les restreignant à mesure de la libre expansion des forces et de l'énergie des efforts des particuliers et des associations.

Ces limites déterminées, vient la question d'organi-

sation. Il importe que les règles qui régissent l'administration soient claires et précises, que les dispositions qu'elle est chargée d'appliquer soient en rapport avec les besoins et les intérêts, que les agents préposés à cette application soient capables, actifs et d'une moralité éprouvée. Toute la réforme administrative est subordonnée à ces trois points essentiels. Elle doit avoir pour but et pour résultat :

1° D'organiser, de classer et de coordonner les fonctions de manière à satisfaire aux exigences des services auxquels elles correspondent;

2° D'introduire au sein de l'administration l'élément du progrès et l'unité nécessaire à son action prompte et régulière;

3° De simplifier ses rouages de manière à faciliter sa marche et à établir l'ordre et l'économie la plus sévère dans toutes ses branches;

4° De séparer, autant que faire se peut, l'élément administratif de l'élément politique, afin de soustraire le premier à l'instabilité du second;

5° De supprimer les sinécures, les cumuls onéreux, et de réduire le nombre des fonctionnaires et des employés, tout en améliorant leur sort;

6° D'environner leur nomination et leur avancement de toutes les garanties d'aptitude, de zèle et de moralité;

7° D'élever l'administration à la hauteur de sa mission, en assurant et en favorisant l'instruction de ses agents;

8° D'entourer ceux-ci d'une légitime considération, de consacrer leurs droits comme leurs devoirs, et de les mettre à l'abri de l'arbitraire en garantissant leur indépendance de citoyen;

9° D'assurer enfin leur avenir, ainsi que celui de leur famille, en échange de leurs services.

Partant de ces prémisses, la réforme administrative embrasse le personnel, — l'enseignement, — le classement des attributions et l'organisation intérieure des divers départements, — la constitution d'un comité central destiné à éclairer l'administration, à préserver son unité, à préparer, à reviser, à codifier les dispositions qui doivent la régir, et à étudier et à rédiger les projets destinés à être présentés à la législature.

A. En ce qui concerne le personnel, il y a lieu de déterminer :

1° Les conditions d'admission aux emplois;

2° Le mode de nomination;

3° Les conditions d'avancement;

4° Les traitements;

5° Les cas de suspension et de révocation;

6° Les conditions pour la retraite et la mise à la pension.

En Belgique, tous ces points essentiels, sauf les pensions qui font l'objet d'une loi, sont réglés tant bien que mal par des dispositions particulières qui régissent chaque département ministériel, ou même chaque administration spéciale, et qui le plus souvent diffèrent entre

elles de la manière la plus étrange. A ce défaut d'uniformité, à ce décousu, à cette sorte d'anarchie, il convient de substituer l'autorité de la loi qui poserait les principes généraux devant servir de base aux règlements particuliers. — Je crois pouvoir me dispenser d'entrer dans tous les détails que devrait embrasser cette loi; il suffit, pour remplir l'objet que je me propose, d'énumérer les règles principales qu'à mon avis elle devrait consacrer.

1° La première condition d'admission aux emplois doit être la capacité. Cette capacité peut, selon les fonctions, être constatée par le diplôme, par l'examen, ou à la suite d'un stage plus ou moins prolongé.

2° La nomination des fonctionnaires et des employés appartient, suivant la nature et l'importance des fonctions, soit aux chefs des départements ministériels sur la proposition des jurys dont il sera fait mention ci-après, soit au chef de l'État sur la proposition du ministre.

3° L'avancement doit dépendre en tous cas de titres positifs; il peut, selon les fonctions, être subordonné à l'ancienneté, à la capacité, au zèle et aux services rendus.

4° Les traitements doivent être fixés en raison du grade, de la classe et de la résidence de chaque fonctionnaire ou employé. Il importe qu'ils soient calculés de manière à suffire aux besoins et à assurer l'indépendance des titulaires.

Il y a lieu d'établir une échelle graduée d'appointe-

ments, qui permette d'améliorer successivement la position des employés qui ne pourraient aspirer à l'avancement.

Les frais de route et de séjour doivent faire l'objet d'un règlement général et uniforme pour les fonctionnaires et employés du même grade et de la même classe, quel que soit le département auquel ils appartiennent.

Lorsque l'on compare le taux des traitements avec celui des revenus et des bénéfices attachés aux diverses professions, on ne peut s'empêcher d'être frappé de la disproportion qui existe entre eux. Il s'ensuit que les fonctions publiques tendent incessamment à devenir l'apanage exclusif de ceux qui, possédant une certaine fortune, se contentent d'un appoint pour les services qu'ils rendent à l'État, ou bien, ce qui ne vaut guère mieux, la ressource extrême d'individus qui, ne pouvant, par incapacité ou défaut d'énergie, se frayer dans la société une voie indépendante, se résignent à accepter une place quelconque, quelque minime que soit la rétribution qui y est attachée. C'est là un double inconvénient qui ne disparaîtra qu'à la condition d'élever les traitements des fonctionnaires et des employés au niveau des avantages que peut présenter l'exercice des autres professions libérales. Réduire le nombre des employés tout en améliorant leur position, tel est le problème que l'on doit s'efforcer de résoudre; c'est le moyen unique d'appeler les capacités au service de l'administration, de stimuler le zèle, de prévenir les malversations et les

fraudes, et d'assurer l'indépendance et la dignité des agents auxquels sont souvent confiés les intérêts les plus graves et les plus précieux.

5° Les règles relatives aux traitements doivent aussi être étendues, par analogie, à la retraite et à la mise à la pension. Il faut tenir compte, sous ce rapport, de l'âge, de l'incapacité physique ou morale de l'employé, de la nature et de la durée de ses services. La loi belge sur les pensions civiles et ecclésiastiques du 17 février 1849, à côté de dispositions parfaitement équitables, présente certaines imperfections et laisse subsister des lacunes qu'il conviendrait de faire disparaître. Ainsi, on ne comprend pas bien les motifs qui ont déterminé à pensionner les militaires à l'âge de 55 ans, tandis qu'on recule invariablement l'admission à la retraite des employés civils à 65 ans. La loi de 1844 fixait à 1/60e et 1/50e, pour chaque année de service, la base annuelle des pensions; en réduisant ce taux à 1/65e, on a plus songé à réaliser pour le trésor une mesquine économie qu'à assurer au serviteur âgé et infirme la somme strictement nécessaire pour satisfaire à ses besoins les plus impérieux. L'exception posée par la loi de 1844, en faveur des employés en *service actif*, a été abrogée par la loi de 1849. On ne peut contester cependant que certaines fonctions pénibles et périlleuses compromettent ou usent plus vite les forces et la santé que d'autres fonctions plus faciles et plus sédentaires. On se demande aussi pourquoi les pensions ne seraient pas, du moins en partie, réversibles sur les veuves et les

enfants. C'est bien le moins que, lorsque les employés ont voué leur existence entière au service de l'État, celui-ci accorde à leurs familles un légitime dédommagement. D'après la loi de 1849, ce sont les employés eux-mêmes qui, au moyen de retenues sur leurs appointements, constituent le fonds affecté aux pensions de leurs veuves et orphelins. Le trésor public est exonéré de toute obligation de ce chef. Ce système est éminemment économique, mais est-il équitable? Les retenues opérées sur les traitements pour alimenter les caisses de pensions diminuent d'autant les rétributions, déjà si modiques, accordées aux services. L'État pourrait, me semble-t-il, se montrer plus généreux et accepter une charge sacrée qu'il ne répudie qu'au détriment de ses serviteurs. Et puis, la constitution des caisses est loin de présenter les garanties nécessaires; au lieu d'une caisse unique où le grand nombre des participants permettrait de calculer et d'égaliser les chances, on a adopté le système de caisses séparées pour chaque administration qui, en raison du nombre restreint des intéressés, ne donne aucune sécurité suffisante pour l'avenir. Il y aurait encore là une réforme à accomplir qui deviendra d'autant plus difficile qu'on y apportera plus de délai.

6° D'après les règlements existants, le droit de punir, de suspendre et de révoquer les fonctionnaires et les employés dépend exclusivement du chef de l'administration à laquelle ils ressortissent. Celui-ci est investi d'une sorte de pouvoir discrétionnaire qui peut

entraîner les plus graves abus. Dans plusieurs pays étrangers, notamment en Prusse, on a posé à cet égard des règles et des limites qui écartent toute possibilité d'arbitraire. Pourquoi, dans notre libre Belgique, le serviteur de l'État ne jouirait-il pas des mêmes garanties et de la même sécurité que dans un pays voisin où les exigences de la discipline et de la hiérarchie administratives ne sont pas assurément moindres que chez nous? L'absence de ces garanties abaisse le fonctionnaire; il perd le sentiment de sa dignité; instrument passif entre les mains des ministres qui se succèdent au pouvoir, il doit ou croit devoir abdiquer toute indépendance personnelle. C'est là un véritable danger pour nos institutions. A l'exception des *agents politiques* qui reflètent, pour ainsi dire, l'opinion des chefs dont ils doivent suivre la fortune, les fonctionnaires et les employés de l'ordre purement administratif servent l'État et non tels ou tels hommes que le jeu des partis place momentanément à la tête des départements ministériels. Il suffit aux agents de ce dernier ordre de remplir fidèlement et consciencieusement les fonctions dont ils sont investis. Hors de là ils doivent jouir de toute la liberté accordée aux autres citoyens, sauf à respecter les convenances que commandent les rapports hiérarchiques. S'il en était autrement, il faudrait ou prononcer la déchéance complète de toute une classe de la société, celle des serviteurs de l'État, ce qui serait contraire à la Constitution, ou adopter le régime américain, dans lequel le personnel entier de

l'administration change et se renouvelle à l'avénement de chaque nouveau président.

La question des droits, de la liberté et de la responsabilité des fonctionnaires et des employés est d'ailleurs trop étendue et trop compliquée, pour que j'aie la prétention de la résoudre en quelques lignes; j'y reviendrai en temps et lieu, en examinant d'une manière plus approfondie les objections que l'on oppose au principe d'indépendance relative que j'invoque en faveur des agents de l'ordre purement administratif. Pour le moment, je crois pouvoir me borner à poser en principe que la suspension et la révocation ou la destitution de ces agents devraient être subordonnées à certaines conditions et à certaines garanties de nature à exclure toute possibilité d'arbitraire, et qui assureraient la punition des fautes sans porter atteinte à la liberté et à la dignité du fonctionnaire citoyen.

La mise en pratique des règles que je viens d'énoncer exigerait l'institution, près de chaque département ministériel, d'un jury composé d'un certain nombre de fonctionnaires nommés par leurs pairs et représentant, dans une proportion équitable, les différents grades.

Ce jury présiderait aux examens et aux concours d'après un programme arrêté à l'avance par le chef du département; il ferait les propositions de nominations, d'avancement, de suspension et de retraite. Le ministre déciderait d'après les règles établies dans la loi et les arrêtés.

Lors des examens et des concours, il y aurait lieu d'adjoindre aux jurys des professeurs des écoles d'administration, dont je parlerai plus loin.

Un jury central, formé de délégués de chaque jury particulier, serait chargé de la surveillance disciplinaire des employés et de la protection de leurs intérêts. Il soumettrait respectivement au chef de chaque département les propositions de révocation ou de destitution, à la suite d'une enquête où serait entendu l'agent inculpé.

Pour les fonctions dites *politiques,* telles que celles de gouverneur, de commissaire d'arrondissement, de secrétaire général, etc., le droit de nomination et de révocation serait directement attribué aux chefs du département auquel ces fonctions ressortissent, sans cependant que le fonctionnaire révoqué perdît ses droits dans la classe à laquelle il appartiendrait par la nature de ses fonctions. En attendant son replacement, il recevrait une indemnité d'attente, à moins de destitution définitive, prononcée dans les cas les plus graves, et dont les motifs seraient énoncés dans l'arrêté royal qui ratifierait la mesure dont il serait l'objet.

B. L'exercice des diverses professions exige un apprentissage spécial; il y a des écoles pour former des agriculteurs, des industriels, des commerçants, des instituteurs, des professeurs, des officiers, des ingénieurs, des avocats, des notaires, des médecins, des ecclésiastiques; il n'y en a pas pour former des admi-

nistrateurs. On a institué, il est vrai, près des universités de l'État, des examens pour le diplôme de docteur en sciences politiques et administratives; mais c'est là une distinction purement honorifique, peu recherchée, rarement atteinte, et qui ne donne aucun titre particulier pour l'obtention de telle ou telle place.

Ce qu'il faut, c'est un enseignement administratif complet, avec ses degrés correspondant à la hiérarchie des fonctions. Le point culminant de cet enseignement résiderait dans la création d'une faculté spéciale des sciences sociales et administratives annexée à l'une des universités de l'État, ou à tout autre établissement libre organisé dans le même but et jouissant des mêmes droits. Les grades décernés dans cette faculté attribueraient à ceux qui les auraient obtenus des avantages équivalents à ceux qui sont assurés aux élèves qui sortent des écoles militaires, du génie civil, des mines, etc. On aurait ainsi une sorte de pépinière de jeunes gens qui, formés par des études fortes et complètes, viendraient successivement renforcer les rangs de l'administration et y infuser un sang nouveau dont elle a grand besoin.

Voilà pour le degré supérieur. Les degrés moyen et inférieur de l'enseignement administratif exigeraient la création de certains cours spéciaux au siége du gouvernement, et peut-être aussi dans quelques autres villes que fréquenteraient les candidats aux fonctions subalternes, les stagiaires et les employés en général qui aspireraient à un avancement.

Le stage, prenant la place de surnumérariat actuel, viendrait compléter cette organisation, en constituant une véritable école d'application. On déterminerait, en conséquence, les branches d'administration auxquelles les stagiaires devraient être spécialement attachés, ainsi que les travaux auxquels ils seraient occupés. Les examens pour les nominations et les avancements auraient lieu par-devant les jurys dont j'ai fait mention ci-dessus.

L'enseignement administratif devrait, en outre, être combiné avec un système d'encouragement et de récompense qui aurait pour effet de faire ressortir le mérite, et d'arracher aux limbes des bureaux, pour les pousser en avant, les employés qui se distingueraient par leur zèle et leurs capacités.

Cette organisation simple, dont les frais seraient amplement compensés par les avantages, remédierait à plusieurs des défauts du régime administratif actuel. Les places, au lieu d'être accordées pour ainsi dire au hasard, ou arrachées par les sollicitations et les importunités, seraient décernées selon les capacités et les mérites; on opposerait une digue au favoritisme; l'administration ne serait plus considérée comme une sorte de refuge pour les avocats sans causes, pour les gens incapables de se frayer une voie utile dans la société, un pis aller pour les fils, les neveux et les cousins des représentants et des personnages influents, une espèce de caisse électorale où les partis puisent à tour de rôle à chaque mouvement de bascule. Les affaires, confiées

désormais à des hommes capables et dignes, marcheraient mieux et plus vite; la porte serait ouverte aux réformes utiles, qui seraient favorisées par l'esprit régénéré des bureaux où règnent aujourd'hui l'apathie et la routine. Le corps administratif se relèverait d'un long sommeil et acquerrait le sentiment de sa dignité et de sa valeur.

C. En même temps qu'elle réglerait tout ce qui se rapporte au personnel administratif, à son enseignement, à sa nomination, à son avancement, à sa discipline, à sa rémunération, la loi devrait déterminer la division des ministères, la répartition des diverses branches d'administration et les attributions spéciales de chaque branche, le classement et le nombre des fonctionnaires et des employés.

On pourrait maintenir les départements ministériels tels qu'ils existent, sauf à modifier à quelques égards leurs attributions, en groupant au ministère de l'intérieur l'ensemble des institutions qui se rapportent plus spécialement à l'amélioration du sort des ouvriers et des classes indigentes sous le triple rapport physique, moral et intellectuel : l'instruction publique, l'industrie dans ses rapports avec les intérêts des travailleurs, l'agriculture, les établissements de bienfaisance, le service de santé civil, l'hygiène et la salubrité, la statistique générale. Le ministère de l'intérieur fonctionnerait ainsi comme une sorte de *ministère du progrès social.* Il pourrait conserver en outre ses attribu-

tions actuelles en ce qui concerne l'administration provinciale et communale, les lettres, les sciences et les beaux-arts, comme annexes de l'instruction publique.

La direction de la milice et de la garde civique serait dévolue au département de la guerre; celle des chemins vicinaux passerait au département des travaux publics; le service des poids et mesures serait rattaché au département des finances; enfin, la section de la division de l'industrie, qui embrasse spécialement la législation et le tarif des droits d'entrée et de sortie, les procédés industriels, les brevets d'invention et les rapports à établir avec l'extérieur, serait reportée au ministère des affaires étrangères, qui a déjà le commerce dans ses attributions. Ces mutations compenseraient le surcroît d'attributions résultant de l'adjonction au département de l'intérieur de l'administration des établissements de bienfaisance.

Chaque ministère serait subdivisé comme aujourd'hui en un certain nombre de directions. Les chefs de service, les directeurs, responsables dans leur sphère respective, seraient chargés de tous les détails de l'administration proprement dite. Les ministres se borneraient à la direction supérieure de leur département. En attribuant ainsi aux directeurs la gestion courante, sauf à définir strictement leur responsabilité, on maintiendrait l'unité et la suite dans le traitement des affaires; les chefs des départements n'ayant plus à s'occuper des nombreux et minutieux détails qui

absorbent aujourd'hui presque tout leur temps, pourraient embrasser et dominer l'ensemble de l'administration et lui imprimer une impulsion féconde et vraiment progressive.

Toutes les questions d'une certaine importance, les propositions à soumettre aux chambres législatives, seraient préalablement discutées, résolues ou arrêtées en conseil des ministres.

Enfin, le mécanisme de l'administration devrait être modifié; on supprimerait tout rouage inutile, on abrégerait les circuits, on diminuerait, autant que possible, les notes, les écritures, les correspondances, en instituant des conférences régulières où se videraient les affaires qui réclament le concours de plusieurs. Ce serait l'application de l'institution du *Clearing Office* des banquiers à la sphère administrative.

D. Mais l'objet essentiel, le corollaire indispensable de la réforme, c'est la révision minutieuse et la codification des lois, des décrets, des arrêtés, des ordonnances, des circulaires et des instructions qui régissent l'administration, et qui, émanés des gouvernements divers qui se sont succédé en Belgique depuis la fin du siècle dernier, entretiennent l'incertitude, le désordre et la confusion dans le règlement des affaires et des attributions. Cette révision et cette codification auraient surtout pour résultat de débarrasser l'administration centrale de toute branche parasite, de remettre aux provinces et aux communes le soin des affaires

qui les intéressent particulièrement (1), de déférer aux gouverneurs et aux députations provinciales les décisions à prendre dans un grand nombre de cas où il est parfaitement inutile de faire intervenir les ministres, de supprimer toute action directe ou indirecte qui ne serait pas justifiée par la plus impérieuse nécessité. Il importe, à cet effet, de se bien pénétrer de l'esprit de nos institutions, qui répudie toute centralisation excessive. Ce n'est pas en vain que le pacte fondamental a consacré, en même temps que toutes les autres libertés, la liberté d'association. C'est là qu'est le germe de tout progrès futur, et il faut se garder de l'affaiblir et d'en arrêter l'expansion en maintenant les restrictions, les formalités, les complications et les entraves d'un régime administratif qui n'est pas moins contraire aux anciennes traditions nationales qu'aux intérêts nouveaux créés par la révolution de 1830.

L'œuvre à accomplir sous ce rapport est ardue, et l'administration elle-même, telle qu'elle est constituée, est impuissante pour une mission qui exige un grand esprit de suite, des connaissances variées, une volonté forte et un travail prolongé. Cette mission ne peut être

(1) En France, un décret de 1852, que l'on a voulu faire passer comme l'inauguration d'un régime de décentralisation, a délégué aux agents locaux du gouvernement central certaines attributions qui avaient été réservées jusque-là aux ministres. Cette délégation ne constitue en réalité qu'un simple changement dans la classification des affaires administratives, et n'a transféré aucunes fonctions du pouvoir central aux autorités départementales et communales.

confiée, à mon avis, qu'à un corps nouveau dont il a déjà été fréquemment question, mais qui est resté jusqu'ici à l'état de projet, pour ne pas dire d'utopie. Il existe dans la plupart des pays de l'Europe un conseil d'Etat dont les attributions varient à l'infini, et qui est généralement chargé de maintenir dans la sphère administrative l'unité de direction et de jurisprudence qui fait défaut en Belgique. L'introduction de ce rouage dans le gouvernement qui nous régit présenterait peut-être des difficultés et des inconvénients que je n'essayerai pas de contester. Pour les faire disparaître, il suffirait de limiter les attributions du conseil en éliminant toute juridiction spéciale, tout empiétement sur les attributions ministérielles; on aurait ainsi simplement un *conseil central de législation* avec un caractère purement consultatif. Cette institution dès lors ne pourrait donner aucun ombrage et son utilité incontestable défierait toute critique.

Indépendamment de la mission principale dont j'ai fait ressortir l'urgence, le conseil central de législation serait chargé de l'étude et de la préparation des projets de loi, et aviserait généralement sur toutes les affaires qui pourraient lui être communiquées; il examinerait et reviserait au besoin les arrêtés et les instructions émanés des divers départements, afin d'y maintenir l'harmonie et de prévenir les contradictions et les conflits; il serait consulté chaque fois que l'interprétation d'une disposition quelconque présenterait quelque doute ou quelque difficulté. Son avis motivé serait soumis au

conseil des ministres, qui statuerait, sans préjudice, le cas échéant, de l'intervention des tribunaux dans les cas déterminés par la loi.

Le conseil aurait deux catégories de membres, les uns en service ordinaire, les autres en service extraordinaire. Il se répartirait en sections, eu égard à la nature et à la spécialité des travaux.

Le nombre des membres en service ordinaire ou permanent serait fixé en raison de l'importance de chaque section : seuls ils seraient rétribués. Par mesure d'économie, le conseil des mines pourrait être fondu dans le conseil de législation auquel seraient dévolues ses attributions.

Les membres en service extraordinaire seraient choisis parmi les magistrats et les fonctionnaires supérieurs des diverses administrations publiques; ils n'auraient droit à aucun traitement supplémentaire, mais recevraient à titre d'indemnité des jetons de présence.

Les membres en service ordinaire dirigeraient les travaux, présideraient les sections et les diverses *commissions spéciales* ([1]), qui seraient rattachées désormais au conseil, au lieu d'être isolées comme elles le sont aujourd'hui.

([1]) Il existe près de chaque département ministériel en Belgique un certain nombre de commissions temporaires ou permanentes qui sont investies de missions ou de fonctions plus ou moins importantes et fonctionnent comme de véritables auxiliaires de l'administration. Le concours qu'elles lui prêtent constitue un avantage réel, mais ce rouage pourrait revêtir une utilité plus grande encore s'il était régularisé et relié à un centre commun qui lui imprimerait l'impulsion.

Les projets préparés par le conseil central, et par les commissions dont il présiderait les travaux, seraient transmis aux ministres qu'ils concernent.

Les ministres désigneraient ceux des membres, soit du conseil, soit des commissions, qui seraient chargés de fournir les explications aux sections des chambres et de coopérer, le cas échéant, à la défense des projets au sein de la législature.

Les membres du conseil central, ainsi que ceux des commissions qui pourraient éventuellement y être rattachés, seraient nommés par le roi, sur la proposition des chefs des départements ministériels, d'après la spécialité qu'ils représenteraient.

Le conseil serait annexé au ministère de la justice, tout en restant subordonné à tels ou tels autres départements ministériels, selon la nature des affaires qui lui seraient confiées.

Il conviendrait enfin d'adjoindre à ce collége un certain nombre d'assesseurs choisis parmi les gradués des écoles d'administration, qui seraient chargés de certains travaux et de certaines études sous la direction des conseillers. Ce serait là un stage excellent et une pépinière féconde où les administrations publiques puiseraient leurs meilleurs agents.

La réforme dont je viens d'esquisser les principales bases n'entraînerait aucun surcroît de dépense; elle se concilierait, au contraire, avec les exigences de la plus stricte économie. Elle aurait l'avantage de simplifier

l'administration tout en fortifiant son action utile, de substituer l'unité à la divergence et à l'anarchie, et d'améliorer le sort des employés en garantissant leur bon choix et leur aptitude, de déterminer leurs droits comme leurs devoirs, de préserver leur dignité en même temps que leur indépendance de citoyens.

La loi qui exclut les fonctionnaires des chambres législatives, tend à priver celles-ci de l'expérience et des lumières que les représentants de la magistrature et de l'administration pourraient apporter dans leur sein. Cette exclusion laisse subsister une regrettable lacune que l'on ne tardera pas, il faut l'espérer, à faire disparaître, et qui serait comblée, du moins en partie, par la création du conseil central de législation et par la nomination de commissaires spéciaux appelés à préparer les projets de loi et à coopérer à leur discussion.

La réforme administrative, décrétée par la loi, poserait les principes généraux; les applications et les détails rentreraient dans le domaine des arrêtés et des règlements.

Ces mesures auraient pour corollaires la suppression des sinécures, la révision du cadre des employés, la réorganisation de certaines administrations. Toutefois, les transitions devraient être ménagées de manière à ne pas léser les droits acquis et à respecter les intérêts légitimes; on procéderait à cet effet, autant que possible, par voie de mutations d'emplois, et l'on attribuerait des indemnités d'attente aux employés capables

dont les fonctions seraient supprimées, en attendant l'occasion d'utiliser leurs services.

Telles sont les mesures principales qui se rattachent, selon moi, à la réforme administrative en Belgique. On comprend que dans un travail aussi rapide, j'ai dû négliger beaucoup de détails et d'éclaircissements qui ne pourraient trouver leur place que dans un traité complet. Toutefois je me féliciterai de l'avoir entrepris, si les idées que j'ai émises appelaient l'attention sur une question dont l'importance ne peut être méconnue et dont la solution est devenue urgente.

Les améliorations et les progrès en tout genre dépendent en grande partie de l'action et de l'initiative de l'administration; que celle-ci soit éclairée, unie, considérée, et le pays ne tardera pas à se ressentir de sa bienfaisante influence. L'administration doit être à la fois l'intelligence qui conçoit, l'expérience qui formule, le bras qui exécute. C'est de l'accord de ces trois éléments, du concours simultané de ces forces, que doivent résulter l'unité et l'harmonie du gouvernement.

E. La réforme administrative, je l'ai déjà dit, a pour corollaire nécessaire la révision et la codification des lois qui régissent les diverses sphères sociales et que l'administration est chargée d'appliquer. La plupart de ces lois remontent à des époques plus ou moins éloignées, et correspondent à des idées et à des besoins qui n'existent plus ; beaucoup se contredisent et laissent subsister des anomalies et des lacunes qui portent

atteinte au développement régulier et fécond de la prospérité nationale, à la sécurité et au bien-être des diverses classes de la population. Il y a sous ce rapport une œuvre immense à préparer et à accomplir. Les moyens de préparation, je les ai indiqués en faisant ressortir la nécessité de la création d'un comité de législation; l'accomplissement dépend en grande partie de la modification du mécanisme parlementaire.

Les Chambres aujourd'hui, quels que soient le bon vouloir, le zèle et les lumières de leurs membres pris individuellement, sont collectivement impuissantes pour remplir la tâche que leur assigne l'intérêt public. Absorbées le plus souvent par la lutte des partis qui s'agitent dans leur sein, elles manquent de temps et d'attention pour s'occuper, comme elles le devraient, de leur mission législative proprement dite. Comment, en effet, sont remplies les longues sessions qui se succèdent depuis plusieurs années? Qui doute qu'elles n'eussent pu être plus fécondes sous l'influence d'une pensée supérieure et en présence d'un but mieux défini? Il suffit pour s'en convaincre de jeter les yeux sur la liste des actes votés annuellement en la comparant à celle des projets plus ou moins utiles, plus ou moins urgents qui reposent dans les cartons en attendant leur tour de discussion.

La plupart des conditions et des intérêts sont représentés dans le Parlement, quoique dans des proportions très-inégales et peu en rapport avec leur importance respective : le droit, la science, l'industrie, le com-

merce, l'agriculture, les travaux publics, les finances, l'armée y ont leurs organes. Mais comment sont utilisés ces éléments divers? Et quelle est leur part prépondérante dans la discussion et le vote des lois qui y correspondent?

Un débat s'ouvre sur un point de droit; il s'agit, par exemple, d'une révision du code civil, du système hypothécaire : les avocats (on sait que les magistrats sont exclus de la législature) argumentent et ne se font pas faute de plaidoiries et de discours ; mais qui décide en définitive? Une majorité tout à fait incompétente, par ses études et ses antécédents, pour décider les questions soumises aux délibérations de l'assemblée.

Un autre jour, c'est la révision du tarif des douanes qui est mise sur le tapis; nouvelle discussion et nouveau vote, mais la majorité qui fait la loi ignore le plus souvent la véritable signification et l'importance de l'acte qu'elle accomplit.

Ainsi les lois de finances sont faites par des législateurs étrangers à la science financière;

Les lois concernant l'armée, par des législateurs étrangers aux sciences militaires ;

Les lois industrielles et commerciales, par des législateurs étrangers à la science économique ;

Les lois sur l'agriculture, par des législateurs étrangers à la science agricole ;

Les lois administratives, par des législateurs étrangers à la science et la pratique de l'administration.

Comment justifier cette inconséquence? Prétendra-

t-on que les représentants, par le seul fait de l'élection, sont doués de l'omniscience? Cette assertion ridicule, ils seraient les premiers à la repousser. Prenons les hommes tels qu'ils sont et n'exigeons pas d'eux plus qu'ils ne peuvent donner. L'essentiel est d'utiliser leurs capacités en les maintenant, autant que faire se peut, dans la sphère qui leur est propre. C'est à cette nécessité surtout que le mécanisme parlementaire doit pourvoir, sous peine de perpétuer les anomalies, les difficultés et les lenteurs dont nous sommes les témoins et les victimes.

Comment réaliser cette réforme? Simplement en répartissant la législature en autant de sections ou de comités qu'il y a de branches principales dans le gouvernement, en lui appliquant le système de classement adopté pour les ministères et les administrations. A chaque ministère ou à chaque administration principale correspondrait une section législative, composée des députés les plus compétents, qui discuterait les projets de loi rentrant dans sa spécialité. A la suite du premier vote qui aurait lieu dans la section, la loi serait portée devant les sections réunies, c'est-à-dire devant la Chambre entière, qui, agissant en qualité de jury national, l'accepterait ou la rejetterait dans son ensemble, sans discussion et sans amendement. Cette acceptation ou ce rejet ne serait plus alors que l'expression du bon sens, la sanction de l'intérêt public, et n'impliquerait pas la nécessité des connaissances spéciales indispensables seulement pour la discussion et le vote préliminaires. Il y a, en effet, deux choses bien distinctes dans toute

loi : son mécanisme, sa façon, si je puis m'exprimer ainsi, puis sa tendance générale, son but social ; si l'assemblée législative tout entière est incompétente pour coopérer à l'œuvre préparatoire, elle a néanmoins une capacité suffisante pour se prononcer sur l'œuvre définitive. Cette distinction est essentielle ; elle explique mon idée en même temps qu'elle la justifie.

Il doit être bien entendu, d'ailleurs, que tout député aurait le droit de participer aux délibérations et de prendre même part au vote préalable, moyennant certaines conditions, dans quelque section que ce fût ; que les débats des sections spéciales seraient environnés de toutes les garanties de publicité qui existent aujourd'hui. A certains égards, ces sections correspondraient aux sections et aux commissions actuelles, auxquelles beaucoup de représentants, et des plus capables, ont perdu l'habitude d'assister, avec cette différence que la composition du personnel des premières serait plus rationnelle, que leur travail serait plus sérieux et plus fécond, et leur fréquentation plus régulière en raison de l'importance de la mission qui leur serait dévolue.

Le système que je propose aurait, en outre, l'avantage de pouvoir faire délibérer et voter simultanément plusieurs sections sur des projets divers, tandis qu'aujourd'hui un seul projet, quelles qu'en soient la nature et la valeur, absorbe ou du moins est censé absorber l'attention de la Chambre entière. L'immense arriéré qui existe dans le travail législatif pourrait être expédié dans un temps raisonnable, tandis qu'il augmentera

indéfiniment si l'on persiste dans le mode actuel dont les inconvénients ne peuvent être contestés.

J'ajouterai enfin que la discussion et le vote par section seraient limités aux lois spéciales. Les questions d'ordre général et supérieur, les débats politiques proprement dits, seraient portés devant les assemblées complètes, comme ils le sont maintenant.

Au premier abord, en lisant les art. 41 et 42 de la Constitution, on pourrait croire qu'ils forment obstacle à la répartition des travaux et des fonctions dont j'ai fait ressortir les avantages; mais, si on les combine avec l'art. 46, qui attribue à chaque Chambre le droit de déterminer par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, on se convaincra qu'il ne s'agit après tout que d'une réforme intérieure pour laquelle la législature est parfaitement compétente.

Quelles que soient les objections que peuvent soulever les vues qui précèdent, l'on reconnaîtra certainement qu'il y a quelque chose à faire pour restituer à l'institution parlementaire son action utile et lui imprimer une impulsion plus large et plus féconde. Le régime représentatif est l'objet d'attaques sourdes ou déclarées, et a déjà subi plus d'un échec et plus d'un naufrage. Il faut qu'il se défende et se sauve lui-même en montrant les bienfaits dont il est appelé à être le dispensateur. On se fatigue tôt ou tard du vain bruit d'une tribune où la passion usurpe la place de la raison et du patriotisme; les regards et les sympathies se détournent d'une arène où les partis s'acharnent dans une lutte impie, alors que

tant et de si graves intérêts demandent satisfaction. Lorsque l'on se représente les lois à faire, à reviser, à perfectionner, les progrès à accomplir dans la triple sphère matérielle, morale et intellectuelle, chaque session perdue dans de stériles débats accuse à la fois les hommes et l'institution. Cette accusation, il est de notre devoir à tous de la repousser. Quand on songe aux millions confiés annuellement à l'administration, on doit comprendre combien il importe qu'elle soit placée et qu'elle se maintienne à la hauteur de la mission qui lui est attribuée. Il s'agit de la fortune, de la prospérité, de l'honneur du pays; on ne les sauvegardera qu'à la condition d'aborder résolûment l'étude et la solution des questions que j'ai posées et l'application des réformes dont j'ai essayé de faire ressortir la nécessité.

X.

Résumé. — Programme de décentralisation. — Conclusion.

Les idées et les principes que j'ai exposés dans cette étude, pour être bien compris, auraient besoin peut-être de développements que j'ai dû m'interdire. Cependant ils précisent, je pense, d'une manière suffisante la nature et les limites de l'action de l'État et de l'administration dans la société. Ils ont leurs corollaires nécessaires, et la théorie qu'ils résument serait une lettre morte et une vaine utopie s'ils ne trouvaient leur application dans la pratique. Ici le champ s'élargit, on est en présence d'infinis détails, et l'on doit reconnaître qu'il faut compter avec les faits existants, les positions acquises, les habitudes contractées et même, jusqu'à un certain point, avec des préjugés plus ou moins enra-

cinés : de là la nécessité de procéder avec prudence et de ménager les transitions, afin de ne pas s'exposer à substituer aux inconvénients et aux abus existants des causes d'embarras et de désordre qui ne feraient que déplacer le mal sans y porter remède. La loi de continuité n'est pas moins impérieuse que la loi de progrès. On ne peut méconnaître l'une sans enrayer l'autre et la frapper d'impuissance.

Cette réserve faite, la réforme devrait porter particulièrement sur les points suivants :

1. Abolition des obstacles, des restrictions et des entraves qui annulent, paralysent ou gênent l'exercice des libertés naturelles, individuelles et collectives, civiles et politiques, ou, en d'autres termes, consécration positive de la liberté de conscience et des cultes, — du foyer et de la famille, — de l'association, — de l'enseignement, — de la charité, — de la science, — de l'art, — du travail, — de l'industrie, — du commerce, — du crédit, — de la presse, — du langage, — de la tribune, — de la chaire, — électorale, — communale, — provinciale, etc.

2. Règlement et partage des attributions gouvernementales *nécessaires* entre l'État, les provinces et les communes de manière à restreindre l'action centrale à la direction supérieure, à abandonner le soin des intérêts purement provinciaux et communaux aux administrations provinciales et communales [1], à faciliter la

[1] « C'est dans la commune, » dit M. de Tocqueville, « que réside la force des peuples libres; les institutions communales sont à la

marche des affaires, à presser les décisions et à ménager le temps et l'argent des administrés.

3. Simplification des rouages administratifs, des écritures, de la correspondance, et suppression de tous intermédiaires inutiles et de toutes formalités superflues.

4. Réduction du nombre des employés, combinée avec l'amélioration de leur position [1].

liberté ce que les écoles communales sont à la science; elles la mettent à la portée du peuple; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances, peuvent lui donner les formes extérieures de l'indépendance; mais le despotisme, refoulé dans l'intérieur du corps social, reparaît tôt ou tard à la surface. En ôtant la force et l'indépendance à la commune, on ne trouve que des administrés et point de citoyens. »

La libre constitution ou l'autonomie des provinces et des communes ont, en Belgique, leur fondement et leur raison d'être dans les antiques traditions du pays. C'est un point admis en théorie, mais qui n'est pas encore consacré assez largement dans la pratique. Pour apprécier ce qui reste à faire à cet égard, on peut consulter l'intéressant travail publié récemment dans le XXIXe volume de la *Revue trimestrielle,* par M. Henri Marichal : *Études administratives sur la commune belge.*

Mais tout en revendiquant pour la province et pour la commune une action plus prompte, plus libre et plus féconde, il importe que celles-ci n'empiètent pas à leur tour sur le domaine ni du pouvoir central ni de la liberté personnelle, et que leurs attributions soient strictement circonscrites dans les limites du nécessaire et de l'utile. La centralisation provinciale ou communale portée à l'excès n'a pas moins d'inconvénients et de dangers que la centralisation excessive du gouvernement proprement dit.

[1] V. à l'Appendice, *sub litt.* B, LA STATISTIQUE DES FONCTIONNAIRES EN BELGIQUE.

5. Constitution d'un régime sous l'empire duquel les entreprises et les œuvres issues de la liberté puissent exister, se développer et se prolonger aussi longtemps que durerait leur utilité, et soient environnées d'une sécurité sans laquelle la liberté elle-même ne serait qu'un leurre et un mensonge (¹).

6. Révision des lois, des décrets, des arrêtés, des règlements, en vue d'annuler toutes les dispositions qui gênent et paralysent l'initiative particulière, la liberté

(¹) Ce régime consisterait à procurer aux associations et aux établissements *utiles* et *sérieux* les conditions sans lesquelles il leur est impossible d'atteindre le but de leur création. Ces conditions *essentielles* sont de pouvoir acquérir, recevoir, posséder les meubles et les immeubles nécessaires à leur existence et à leur développement. Comment concevoir, en effet, la liberté de l'enseignement sans l'école et la dotation, la liberté de la charité sans le droit de consolider les œuvres qu'elle enfante? Il s'agit simplement à cet effet d'étendre aux autres sphères sociales le régime que l'on n'a pas hésité à consacrer pour les sphères de l'industrie, du commerce, etc. Les motifs qui ont déterminé à accorder la personnification civile aux associations commerciales et industrielles existent aussi, à un degré au moins égal, pour les associations enseignantes, charitables, scientifiques, littéraires, artistiques, à moins que l'on ne prétende que les intérêts matériels doivent jouir d'un privilége et l'emporter sur les intérêts moraux. Les inconvénients et les abus de ce que l'on appelle la *mainmorte* ne sont plus guère possibles aujourd'hui, et peuvent en tous cas être prévenus à l'aide de mesures qui, sans affecter le droit, en règlent et en limitent l'exercice dans l'intérêt social bien entendu. Il existe d'ailleurs encore aujourd'hui de nombreuses personnes civiles dans la société, sans que ce régime porte la moindre atteinte à sa prospérité et à ses progrès. S'il en est ainsi, pourquoi hésiterait-on à l'étendre dans la mesure des besoins reconnus? Mieux vaut multiplier les personnes civiles, distinctes et spéciales, que d'absorber, pour ainsi dire, toutes les forces sociales dans une force et une personnification uniques, celles de l'État.

individuelle et l'action collective. — de rendre la législation précise et méthodique, compréhensible pour tous, et de réaliser la fiction que *tout le monde est censé connaître la loi* [1].

7. Remaniement des budgets généraux, provinciaux et communaux, qui conduise à l'élimination graduelle, plus ou moins prompte et complète, de toutes les dépenses qui ne sont pas justifiées par une nécessité évidente ou du moins par une utilité bien démontrée [2], et qui maintienne la distinction et la spécialité des impôts de l'État, des provinces et des communes comme garantie de leur indépendance respective.

8. Suppression des encouragements et des subventions qui, sous prétexte de favoriser certains intérêts particuliers, lèsent les intérêts généraux, et abolition de tous les obstacles, priviléges, monopoles, protections, restrictions ou entraves, qui, sous quelque forme que ce soit, s'opposent, directement ou indirectement, à la réalisation des réformes et à l'application des principes posés ci-dessus.

[1] « Il faut, après certaines périodes de temps, réunir en une seule loi toutes les dispositions sur une même matière, éparses dans des lois diverses... Ce moyen remédierait efficacement à un mal très-grave, inhérent à nos lois et que nul ne peut méconnaître. Certes, il exigerait des soins pénibles; il pourrait même prêter à des inconvénients, mais ces soins seraient largement payés, ces inconvénients seraient compensés et au delà par les avantages qu'on en retirerait, du jour où il serait sérieusement appliqué. (*Discours de M. le procureur général Le Clercq, à la Cour de cassation, lors de l'installation de M. le conseiller de Crassier.*)

[2] V. à l'Appendice, *sub litt.* C., *Accroissement des budgets en Belgique pendant la période de* 1835 *à* 1860.

Tel est le programme (¹) que je soumets aux méditations de tous ceux qui se préoccupent des intérêts les plus précieux de la société, du développement de toutes les sources d'amélioration et de bien-être que la Providence a prodiguées à l'humanité, et du triomphe du véritable progrès. On a fait un premier pas en affranchissant les hommes du servage, de la glèbe et du régime des corporations; il s'agit d'en faire un nouveau en les affranchissant de ce que l'on peut appeler le servage administratif et du régime bureaucratique, non moins lourds et non moins funestes à certains égards. Ce n'est qu'en les faisant passer ainsi de l'état d'adolescence à l'état de virilité qu'on les élèvera réellement à la dignité d'hommes libres. Alors seulement ils seront mis à même de prouver, en usant de leur liberté, qu'ils en sont dignes et qu'ils en comprennent le prix. En présence des événements qui agitent et ébranlent le monde et dont nul ne peut prévoir l'issue, il importe que les âmes se placent au niveau des devoirs qu'ils imposent. Pour conjurer le danger, il ne suffit pas de la seule action du gouvernement; il faut des hommes fortement trempés qui sachent se conduire et agir par eux-mêmes, et qui,

(¹) Il serait intéressant et utile de dresser pour chaque nation une sorte de bilan des libertés acquises et de celles qui restent à revendiquer. En ce qui concerne la France et la Belgique, je réunis à l'*Appendice*, *sub litt.* D, quelques éléments de comparaison qui permettent d'apprécier le degré de liberté réelle dont jouissent les citoyens dans l'un et l'autre pays.

avec la conscience de leurs forces, aient le sentiment de leur dignité et de leur responsabilité. La centralisation forme des fonctionnaires et des administrés; elle est impuissante pour former des citoyens. Là où l'État ne s'appuie que sur l'obéissance passive des sujets, il demeure livré à toutes les chances et à tous les périls; c'est un général et un état-major qui doivent soutenir tout l'effort de la lutte sans armée et sans soldats. Si l'on admet que les vieilles lisières sont usées, la prudence la plus vulgaire commande de les remplacer par des procédés nouveaux mieux appropriés à l'esprit du siècle et aux besoins qui se révèlent de toutes parts. Sous ce rapport, la décentralisation, l'inauguration du *self government* revêtent un caractère d'urgence que ne peuvent méconnaître les hommes prévoyants.

Cette transformation, je le sais, n'est pas facile; le programme qui en fait ressortir les phases principales et les conséquences n'a guère de chance d'être accepté, en quelque sorte, par acclamation; mais on peut et on doit s'en rapprocher de plus en plus : de l'idéal d'aujourd'hui à la réalité de demain, la distance est moins grande qu'on ne pense, et, il faut le dire à l'honneur de la Belgique, nul pays de l'Europe, sauf l'Angleterre, la Hollande et la Suisse, n'est mieux préparé pour la franchir résolûment.

Toutefois, l'essentiel pour le moment est de s'arrêter dans la voie d'intervention et de protection exagérée où l'on s'est engagé, de jeter un regard en arrière, et de se rendre compte des efforts et des sacrifices qu'a

entraînés l'application du régime de la centralisation, et des résultats qu'on en a obtenus. L'étude des budgets présente sous ce rapport un utile enseignement : l'accroissement continu des dépenses qui y sont énumérées (¹) a-t-il trouvé une compensation suffisante dans les services qu'elles représentent, et l'action libre des particuliers et des associations, convenablement encouragée et éclairée, n'aurait-elle pu faire, sinon mieux, du moins aussi bien et à des conditions plus économiques? C'est là une question qu'il vaudrait la peine d'examiner à fond et de résoudre Qu'on passe en revue les intérêts de la religion, de la morale, de l'éducation, des sciences, des lettres, des beaux-arts, de l'industrie, de l'agriculture, du commerce, tous les intérêts enfin que les gouvernements ont la prétention de régler sous prétexte de protection et de progrès, qu'on prenne la balance d'une main ferme, et qu'après avoir pesé le pour et le contre on dise en toute sincérité si les lois et les règlements qui ont été portés en ces matières, et les dépenses qu'ils ont entraînées, ont effectivement atteint le but qu'on s'était proposé. Tout le monde demande le *gouvernement à bon marché,* sans se préoccuper des moyens de le réaliser. Comment y parvenir? Simplement en circonscrivant les fonctions de l'État dans les limites de l'indispensable, et en ouvrant le champ le plus large à l'activité individuelle et collective.

(¹) V. *Appendice*, litt. C.

On ne peut assez le redire : la prospérité et la force d'un pays résident principalement, non dans la perfection, la multiplicité et l'extension des attributions de l'autorité publique, mais dans la liberté, l'esprit d'initiative, la spontanéité, l'énergie, la persévérance et la moralité des citoyens. Ces qualités, qui distinguent éminemment la race anglo-saxonne, expliquent la grandeur et le succès de ses entreprises. La race belge, issue du même tronc et douée des mêmes aptitudes, peut, dans des conditions identiques, aspirer à une destinée non moins glorieuse, et présenter à son tour un exemple et un modèle qui ne pourraient manquer de trouver des imitateurs.

Je conclus. Il y a une double erreur à combattre, celle qui place l'État sur une sorte de pavois d'où il est appelé à régir la société dans toutes ses branches et à absorber dans l'administration toute l'activité du corps social, et celle qui consiste, au contraire, à ne voir dans l'État qu'un ennemi qu'il faut combattre en tout et partout, dans l'autorité administrative qu'une excroissance malfaisante dont il faut se débarrasser à tout prix. C'est trop et trop peu. La vérité doit être recherchée dans un juste milieu où l'action et le développement de l'individu soient protégés et favorisés sans porter atteinte à la mission nécessaire de l'État ni affaiblir sa légitime influence.

La société a un égal besoin d'autorité et de liberté. pendant longtemps ces deux principes se sont combattus et repoussés; il s'agit aujourd'hui de les concilier en démontrant leur intime liaison et leur mutuelle dépendance. Qu'est-ce, en effet, que la liberté? C'est la sécurité de la possession et le libre usage de ses facultés, l'exercice du droit inhérent à la créature humaine. Qu'est-ce que l'autorité? C'est la protection de cet exercice. Qu'est-ce que le droit envisagé dans ses rapports avec les individus et la société? C'est l'accord de la liberté particulière avec la liberté de tous. Qu'est-ce enfin que le droit politique? C'est la garantie du droit individuel. Tous ces droits et ces garanties découlent, pour ainsi dire, les uns des autres, s'engrènent, se complètent réciproquement, et s'harmonisent de telle sorte que si l'on porte atteinte à l'un d'eux on les compromet tous en brisant le lien qui les unit. Hors de ce cercle et de cet enchaînement nécessaire, il n'y a qu'arbitraire ou anarchie. Le gouvernement qui, sous quelque prétexte que ce soit, méconnaît ou viole le droit individuel ou le droit politique, a beau invoquer la loi de la nécessité, se targuer de ses bonnes intentions, il tend à l'oppression et y aboutit inévitablement; l'autorité dont il est le dépositaire et le gardien perd dès lors son prestige; assaillie par les ressentiments et les passions suscités contre elle, elle n'est plus que l'enjeu d'une lutte où le triomphe est assuré au plus habile ou au plus fort. — Là où la liberté, au contraire, repousse l'autorité, elle perd son contre-poids, ou, pour mieux

dire, son appui nécessaire, elle marche d'excès en excès, et du fond de l'abîme où elle se précipite elle évoque le despotisme qui l'étreint de sa main de fer et la foule aux pieds. L'autorité a donc tout intérêt à protéger la liberté, de même que la liberté a tout intérêt à respecter l'autorité. L'une et l'autre ont leurs limites qu'elles ne peuvent dépasser sans se frapper elles-mêmes et sans mettre en danger l'ordre et le progrès, que leur intime alliance seule peut préserver.

Depuis l'affaiblissement de la foi et de la discipline chrétiennes, le monde est travaillé d'un besoin moral non satisfait, vraie cause du trouble social. Où est la vérité? Où est l'erreur? Comment affranchir l'humanité de l'orgueilleux rationalisme qui l'égare, et la ramener à la raison simple et ferme dont Dieu a doué la créature humaine pour la guider dans son pèlerinage terrestre? C'est en vain que l'État a essayé d'élever le fanal qui marque l'entrée du port. Exposé lui-même aux chances les plus périlleuses, incessamment battu par la tempête révolutionnaire, les moyens légitimes dont il dispose ne sont pas proportionnés aux exigences auxquelles il faut pourvoir. A son défaut, il importe de recourir à une force plus stable et plus intense, et qui, en même temps, soit volontairement acceptée. Cette force, c'est la liberté : par elle et par elle seule on peut espérer de conduire les esprits altérés à la source vive et pure du vrai et du bien, et de résoudre pacifiquement les questions qui agitent et divisent la société.

Mais pour que la liberté à son tour effectue cette

œuvre de salut, il faut que les hommes comprennent et sachent pratiquer les droits et les devoirs qu'elle emporte avec elle. « De même qu'il n'existe pas un droit de nationalité en vertu duquel une nation, par cela seul qu'elle existe, puisse révendiquer sa souveraineté, si elle ne possède en même temps la force et toutes les qualités qui font une nation souveraine ; de même il n'existe pas non plus un droit de l'homme et du citoyen, en vertu duquel les individus qui composent la population d'un pays puissent, par cela seul qu'il sont hommes et citoyens, exiger de leur gouvernement le respect de leurs libertés, s'ils ne possèdent en même temps les qualités qui font le citoyen et l'homme, la force et le courage, l'intelligence du droit, les vertus domestiques, la frugalité des mœurs, l'amour du travail, et par-dessus tout la ferme résolution de sacrifier biens et vie plutôt que de laisser porter atteinte à leur dignité (¹). » Il importe donc avant tout d'épurer, d'affermir et d'éclairer les âmes. Sans la réforme morale et intérieure, il n'est point de progrès réel et durable, l'humanité est condamnée à tourner dans le même cercle vicieux, la liberté reste vacillante, privée de règle et de sanction, l'édifice social, érigé sur le sable mouvant, est incessamment menacé de ruine. On peut inscrire dans les constitutions les plus admirables garanties, proclamer les principes les plus généreux, tout cela n'est qu'une illusion trompeuse, une vaine parade,

(¹) P.-J. Proudhon, *la Guerre et la Paix*, tome II, p. 429.

si l'homme, le citoyen ne s'élève à la hauteur de sa destinée et ne se rend digne par ses vertus et son patriotisme de l'émancipation à laquelle il aspire et de la haute mission que lui attribue la divine Providence. Aussi tout doit-il se réunir et se combiner, actes et efforts de la société, de l'Église, de l'État, des communes, des provinces, des particuliers et des associations, influences éducatives, religieuses et morales, pour atteindre à ce grand et suprême résultat : l'homme libre protégé par l'État fort et respecté dans ses limites légitimes, les voies de persuasion substituées aux voies de contrainte, le progrès accompli par la libre initiative des individus, le despotisme à jamais vaincu par la liberté.

Quand cet idéal sera-t-il réalisé? C'est le secret de Dieu. L'essentiel est que le but soit clairement indiqué et entrevu. Que les bons et les sages se ceignent donc les reins et marchent résolûment vers la lumière sans se laisser rebuter par les obstacles semés sous leurs pas; la multitude, entraînée par leur exemple, suivra leurs traces pour entrer avec eux dans la nouvelle terre promise.

Pénétré de la même espérance et animé de la même conviction, un publiciste célèbre, appelé aujourd'hui à appliquer ses vues sur un vaste théâtre et au sein de la crise qu'il avait prévue, s'écriait il y a quelques années (1) :

(1) *Der Einfluss der herrschenden Ideen des 19 Jahrhunderts auf den Staat*, von Baron Jos. Eœtvœs; Leipzig, 1854. Cité par M. Laboulaye dans la *Revue Nationale*.

« La lutte est difficile, le jour est sombre; ce qui émeut le continent, ce n'est pas un combat entre deux partis qui se disputent le pouvoir, c'est un combat entre deux civilisations. Rome et la Germanie recommencent leur duel éternel; une fois encore, l'idée païenne et l'idée chrétienne, le despotisme et la liberté se disputent l'empire du monde; mais, si terrible que soit l'épreuve, l'issue n'en peut être douteuse. Quand une vérité se fait jour, quand les yeux se tournent vers un nouvel astre qui se lève, le succès n'est plus qu'une question de temps. Les passions vieillissent et changent, les partis s'affaiblissent, la vérité ne meurt pas. Sans doute dans un pays où l'on a détruit toute organisation particulière, où l'on a habitué le citoyen à la tutelle de l'État, où l'on a pour ainsi dire ôté à l'individu la capacité de se gouverner lui-même, il faudra plus d'un jour pour changer un système envieilli. L'arbre que pendant un demi-siècle on a taillé à la française ne poussera pas en une nuit des branches libres et vigoureuses; il fera longtemps attendre son ombre protectrice; mais qu'importe ! l'idée fera son chemin, elle s'emparera des esprits; l'État finira par comprendre son véritable in-intérêt, dès lors la révolution sera faite; aussitôt que l'État ne pèsera plus sur le citoyen, la liberté sortira du sol avec une prodigieuse énergie. »

Répétons avec M. Eœtvœs : « Du courage, nous ne marchons pas à la destruction, mais à l'achèvement du christianisme; plus le flot est menaçant, plus le navire est battu, et plus nous sommes as-

surés que nous approchons du port. Les déceptions qui nous ont atteints, les révolutions qui nous ont abattus, étaient des épreuves nécessaires; pour nous tirer de la fausse voie où la politique est engagée, il ne faut plus qu'un peu d'énergie et de dévouement. Le devoir est tracé, la victoire certaine. Dans le monde des idées elle appartient toujours à la vérité et au courage mis au service de la vérité. C'est sur le christianisme et la morale que des mains pures élèveront la demeure où s'abriteront nos enfants. »

Un dernier mot, et il s'adresse particulièrement à mon pays bien-aimé. Le ciel a été prodigue envers lui de biens de toute nature; entre toutes les nations, la Belgique se distingue par la fécondité de ses campagnes, la variété et l'activité de son industrie, son culte des arts, le libéralisme de ses institutions, l'esprit religieux, la moralité et le bien-être de ses habitants. Ce sont là ses titres à la considération qui l'environne et ses véritables garanties d'indépendance. Qu'elle craigne de les compromettre en se laissant égarer par les instigations et les vaines promesses de prétendus novateurs, et de sacrifier ses libertés réelles aux fausses idées de progrès qu'on voudrait lui inculquer. La lutte des partis qui s'agitent dans son sein et qui tend de plus en plus à dégénérer en lutte religieuse, constitue un danger permanent que tous les bons citoyens doivent s'efforcer de conjurer par la confession des grands principes de 1830 et le strict maintien des généreuses traditions du congrès constituant : hors de là il n'y a pas de salut.

Si les doctrines pseudo-libérales pouvaient triompher, si le pouvoir public, au lieu de se renfermer dans sa sphère légitime, se laissait aller aux empiètements qu'on lui conseille et se mettait à la remorque de tel ou tel parti pour enrayer l'action et le développement des libertés conquises par le martyre de nos frères, si l'antique foi pouvait être détruite, si la force prenait la place du droit, l'édifice national, ébranlé dans ses fondements, ne tarderait pas à s'écrouler, et la Belgique, impuissante contre le désordre intérieur, resterait exposée sans défense aux attentats du dehors. Notre force réside dans notre union et dans nos libres institutions : il n'y a pas de traités, de forteresses, d'armée, de combinaisons diplomatiques ou stratégiques qui puissent nous sauver si, nous manquant en quelque sorte à nous-mêmes, nous n'avons à opposer à l'invasion étrangère qu'un peuple divisé, mécontent et dépouillé de ses plus nobles attributs. L'histoire enseigne et nous redit que les nations ne se perdent que par leurs fautes et que l'indépendance ne survit jamais à la ruine des libertés. Malheur à nous si nous pouvions méconnaître ou oublier cet enseignement! Malheur à ceux qui, aveuglés par leurs erreurs ou entraînés par leurs passions, oseraient porter une main sacrilége sur l'arche sainte qui porte la fortune et la renommée de la patrie! Mieux vaudrait n'avoir jamais vécu que de subir de siècle en siècle l'anathème d'une nation asservie et condamnée à une déchéance peut-être irréparable.

APPENDICE.

A.

ORGANISATION DES ÉTABLISSEMENTS D'INSTRUCTION EN ANGLETERRE.

M. Guizot, dans ses *Mémoires* (t. III, pp. 18 et suiv.), expose et résume de la manière suivante l'opinion qui domine en Angleterre dans les hautes sphères de la société sur l'organisation de l'instruction publique et la part qui y est faite à l'État :

« Nous n'avons point, comme la France et la Prusse, un système général et unique d'instruction publique ; mais nous avons, en abondance, des établissements d'instruction publique de tous les genres et de tous les degrés : des écoles élémentaires pour l'éducation du peuple, des collèges pour les études classiques et littéraires, des universités pour l'enseignement supérieur de toutes les sciences.

« Ces établissements sont distincts et isolés; ils subsistent chacun à part et pour son propre compte, avec leurs ressources et leur administration particulières. Ils sont divers; ils ont été et ils restent organisés selon la pensée et le vœu des personnes qui les ont fondés, ou de celles qui les dirigent, ou de la portion du public qui leur confie ses enfants. Ils sont indépendants, sinon complétement, du moins à un haut degré, du gouvernement

central qui les surveille et y intervient quelquefois, mais ne les dirige point. Enfin ils sont placés, non pas tous, mais la plupart, sous des influences religieuses; le plus grand nombre sous l'influence de l'Église anglicane, d'autres sous celle des communions ou sectes dissidentes.

« Il y a certainement, dans l'organisation et l'administration intérieure de ces établissements, beaucoup d'imperfections à signaler, d'abus à réformer, de lacunes à combler, d'améliorations à introduire. Nous désirons ces réformes; nous approuvons que le pouvoir central de l'État, soit le parlement, soit la couronne, intervienne pour suppléer à l'insuffisance des établissements actuels, pour en redresser les abus, pour leur fournir des moyens de développement, pour stimuler entre eux le zèle et l'émulation. Mais nous regardons comme essentiel que le gouvernement central borne là son action, et qu'il n'institue pas un ministère spécial de l'instruction publique, chargé soit de fonder, en dehors et à côté des établissements actuels, un système général d'écoles diverses, soit de mettre la main sur les établissements actuels pour les réunir dans un grand ensemble et les placer sous une seule et même autorité. Une pareille tentative serait une véritable révolution en matière d'instruction publique. Nous préférons le maintien de ce qui existe.

« D'abord parce que cela existe, et que nous tenons essentiellement au maintien des droits acquis et des faits établis, dans l'instruction publique comme ailleurs. Il n'est pas aisé de créer des êtres qui vivent réellement, et qui durent. Nos écoles élémentaires, soit celles de l'Église, soit celles des dissidents, nos colléges classiques d'Eton, de Harrow, de Westminster, de Rugby, nos universités d'Oxford et de Cambridge sont des êtres vivants, éprouvés. On peut organiser sur le papier des établissements d'instruction plus complets, plus systématiques. Ces établissements s'élèveraient-ils au-dessus du papier? grandiraient-ils? fructifieraient-ils? dureraient-ils? Il est permis d'en douter : nous avons plus de confiance dans les faits consacrés par le temps que dans les essais de la pensée humaine.

« La variété et l'isolement de nos établissements actuels sont

d'ailleurs des gages de liberté. Or, nous tenons beaucoup à la liberté, à la liberté réelle et pratique, en matière d'instruction publique, comme en toute autre. C'est la liberté qui a fondé la plupart de nos écoles actuelles, grandes et petites. Elles doivent leur existence aux intentions libres, aux dons volontaires de personnes qui ont voulu satisfaire un certain sentiment, réaliser une certaine idée. Les mêmes idées, les mêmes sentiments qui animaient les fondateurs, tiennent encore probablement une grande place dans notre société. Le monde ne change pas autant ni aussi vite que se le figurent des esprits superficiels, et la liberté s'accommode mal de l'uniformité scientifique. Nous voulons que les établissements divers, fondés jadis par le vœu libre de personnes bienfaisantes, continuent d'offrir au libre choix des parents, pour l'éducation de leurs enfants, des satisfactions variées; et nous croyons cela essentiel à la prospérité de l'instruction publique, qui ne peut se passer de la confiance des familles, autant qu'à la stabilité de l'ordre social.

« Nous attachons de plus un prix immense aux influences et aux habitudes religieuses qui prévalent aujourd'hui dans la plupart de nos établissements d'instruction publique; influences et habitudes qui disparaîtraient, qui seraient du moins fort affaiblies si ces établissements formaient un vaste ensemble soumis à l'action directe et partout présente du gouvernement de l'État. Nous ne voudrions nullement confier à l'Église le gouvernement général de l'instruction publique; mais nous ne voulons pas non plus remettre l'instruction publique tout entière aux mains d'un pouvoir central laïque qui, peut-être en le voulant, et quand même il ne le voudrait pas, y ferait bientôt perdre aux pouvoirs religieux l'influence qu'ils y doivent exercer.

« On invoque un principe : l'instruction civile et l'instruction religieuse doivent, dit-on, être complétement séparées; en laissant au clergé seul l'instruction religieuse, et en lui assurant les moyens comme la liberté de la donner, il faut placer sous la seule autorité laïque l'instruction civile tout entière. Nous tenons ce principe pour faux et funeste, du moins dans le sens et l'étendue qu'on voudrait lui donner. En matière de hautes sciences et pour

les hommes, ou pour les jeunes gens qui touchent à l'âge d'homme, l'instruction civile et l'instruction religieuse peuvent être complétement séparées; la nature de ces études le comporte, et la liberté de l'esprit humain l'exige. Mais l'enseignement supérieur n'est que l'un des degrés de tout système général d'instruction publique. De quoi s'agit-il dans la plupart des établissements, dans les écoles élémentaires, dans les écoles classiques, et pour le plus grand nombre des enfants qui y vivent et des années qu'ils y passent? Il s'agit essentiellement d'éducation, de discipline morale. Bonne en elle-même et par les richesses qu'elle ajoute aux facultés naturelles de l'homme, c'est surtout par son intime rapport avec le développement moral que l'instruction intellectuelle est excellente. Or, on peut diviser l'enseignement; on ne divise pas l'éducation. On peut limiter à certaines heures les leçons qui s'adressent à l'intelligence seule; on ne mesure pas, on ne cantonne ainsi les influences qui s'exercent sur toute l'âme, notamment les influences religieuses. Pour atteindre leur but, pour produire leur effet, il faut que ces influences soient partout présentes et habituellement senties. L'instruction purement civile peut former l'esprit et le caractère; elle ne nourrit et ne règle point l'âme. Dieu et les parents ont seuls ce pouvoir. Il n'y a de véritable éducation morale que par la famille et par la religion. Et là où n'est pas la famille, c'est-à-dire dans les écoles publiques, l'influence de la religion est d'autant plus nécessaire. C'est l'honneur et le bonheur de notre pays que, dans nos établissements d'instruction publique, cette influence soit en général puissante. Nous ne voyons pas qu'elle ait nui chez nous à l'activité ni au libre développement de l'esprit humain, et en même temps il est évident qu'elle a grandement servi l'ordre public et la moralité individuelle.

« Nous regarderions donc comme un grand mal et nous repousserions toute organisation de l'instruction publique qui altérerait gravement l'état actuel de nos divers établissements et les influences qui y prévalent. Nous applaudirons à toutes les réformes, à tous les développements qui pourront y être introduits; mais nous ne voulons ni les refondre dans un seul et même

moule, ni en concentrer le gouvernement dans une seule et même main. »

B.

STATISTIQUE DES FONCTIONNAIRES EN BELGIQUE.

Les journaux ont publié récemment un relevé du nombre de nos fonctionnaires et de leurs traitements, que je crois utile de reproduire.

		FONCTIONNAIRES.		SOMME DES TRAITEMENTS.
Administration	des Finances.	7,360	Fr.	9,226,667
—	des Travaux publics . . .	3,423	»	4,035,607
—	de l'Intérieur	1,531	»	3,071,309
—	de la Justice.	1,048	»	3,445,998
—	des Affaires étrangères . .	379	»	990,129
—	de la Guerre.	255	»	392,355
—	Cour des comptes	45	»	127,200
—	Chambre des représentants.	23	»	51,250
—	Sénat	12	»	28,800
	Totaux. . .	14,096	Fr.	21,370,315

Il résulte de ce relevé que la moyenne des traitements par tête est de 1,511 francs. Parmi les fonctionnaires, il y en a 9,019 mariés ou veufs avec enfants et 5,077 célibataires ou veufs sans enfants.

1,080 fonctionnaires et employés ont un traitement inférieur à 500 francs; 7,495 en ont un de 500 à 1,000 francs; 3,978 de 1,000 à 2,000 francs; 681 de 3 à 4,000 francs; 331 de 4 à 5,000 francs; 151 de 5 à 6,000 francs; 199 de 6 à 7,000 francs; 38 de 7 à 8,000 francs; 53 de 8 à 9,000 francs; 39 de 9 à 10,000; et enfin 51 de 10,000 francs et au-delà.

Dans ce relevé ne sont pas compris les ministres du culte, les officiers de l'armée, les employés provinciaux et com-

munaux, ni les personnes qui exercent des fonctions électives.

Le clergé catholique seul compte 4,707 personnes rétribuées par l'État, dont les traitements s'élèvent ensemble à 3,612,000 francs : moyenne par personne, 768 francs. — 4,406 reçoivent de 500 à 1,000 francs; 137 de 1,000 à 2,000 francs; 158 de 2,000 à 3,500; 5, 14,700 francs; 1, 21,000 francs.

Ainsi donc, sans compter le clergé, l'armée et le personnel nombreux des administrations provinciales et communales, il ne faut pas moins de 14,096 fonctionnaires et employés pour administrer notre petit pays de 4,671,000 habitants. Sans doute, les appointements de ces agents sont faibles, ils sont même fort insuffisants, surtout dans les rangs inférieurs; mais ne dépassent-ils pas encore de beaucoup la valeur effective des services qu'ils rétribuent? N'y aurait-il donc pas lieu d'examiner si, tout en améliorant le sort des fonctionnaires par l'augmentation des traitements, on ne pourrait pas aussi améliorer celui des contribuables par la diminution du nombre des fonctions?

En France, où la centralisation est portée à ses extrêmes limites, les administrations centrales réunies à Paris comptent un personnel de 3,000 employés environ. La population de la Belgique représente environ le huitième de celle de la France. Toute proportion gardée, nos administrations centrales, sous l'empire d'un régime analogue, ne devraient pas avoir plus de 375 employés. Or, d'après la statistique officielle de 1850, on en comptait 695, et il n'est pas douteux que ce chiffre ne se soit encore accru depuis.

Il y a à Paris, au département de la Justice, 100 employés; à Bruxelles, 81.

A Paris, au ministère des Travaux publics, 143 employés; à Bruxelles, 140.

A Paris, à la Guerre, 460 employés; à Bruxelles, 171.

A Paris, aux Affaires étrangères, 90 employés; à Bruxelles, 40.

Ces chiffres sont empruntés, pour la Belgique, à la statistique officielle de 1850 ; pour la France, à la dernière édition du livre de M. Vivien, publié sous l'empire, en 1859. Les deux citations sont donc contemporaines, et les chiffres parlent assez par eux-mêmes sans qu'il soit nécessaire de les commenter.

(Voyez l'*Économiste belge* des 5 et 19 janvier 1861.)

C.

ACCROISSEMENT DES BUDGETS EN BELGIQUE PENDANT LA PÉRIODE DE 1835 A 1860.

Voici quels ont été, de cinq en cinq ans, les chiffres progressifs des budgets en Belgique :

BUDGETS :	1835.	1840.	1845.	1850.	1855.	1860.
Dette publique	11,640,883	27,078,840	32,104,168	35,762,138	36,946,680	41,123,747
Dotations	3,305,688	3,297,459	3,301,258	3,399,422	3,888,972	4,053,942
Ministère de la justice .	5,273,727	7,076,537	11,262,111	12,089,518	13,659,811	14,339,184
Id. des aff. étrangères et de la marine. . .	1,334,879	2,180,052	2,018,019	2,103,879	2,451,747	2,616,326
Id. de l'intérieur .	13,019,005	8,660,933	5,965,372	5,977,313	7,639,728	10,020,087
Id. des travaux publics. . . .		9,036,031	26,904,057	15,844,468	23,147,200	25,111,988
Id. de la guerre .	10,996,706	31,000,000	28,022,000	26,792,000	36,381,931	34,038,500
Id. des finances .	12,729,947	15,448,373	12,858,722	10,792,390	11,756,804	11,679,294
Non valeurs et remboursements.	1,258,500	1,806,200	2,044,000	1,918,000	2,387,000	2,678,000
TOTAUX, FR. . . .	89,559,335	105,584,425	124,369,707	114,679,128	138,259,873	145,661,668

Pendant la même période, la population du royaume a été, en 1835, de 4,165,953 habitants; en 1840, de 4,028,384; en 1845, de 4,298,562; en 1850, de 4,407,241; en 1855, de 4,607,066, et en 1860, de 4,671,187.

Ainsi, tandis que depuis vingt-cinq ans l'accroissement de la population n'a pas dépassé 9 pour cent, les dépenses publiques, pendant le même intervalle, se sont accrues de 62 pour cent.

D.

I. DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN, VOTÉE EN AOUT 1789, ET MISE EN TÊTE DE LA CONSTITUTION FRANÇAISE DES 3-14 SEPTEMBRE 1791.

« Les représentants du peuple français, constitués en assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs; afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la constitution et au bonheur de tous. — En conséquence, l'Assemblée nationale reconnait et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les droits suivants de l'homme et du citoyen :

« Art. 1er. Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

« Art. 2. Le but de toute association politique est la conser

vation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression.

« Art. 3. Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation; nul corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

« Art. 4. La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui.

« Art. 5. La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

« Art. 6. La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protége, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

« Art. 7. Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant; il se rend coupable par la résistance.

« Art. 8. La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée.

« Art. 9. Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

« Art. 10. Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

« Art. 11. La libre communication des pensées et des opinions

est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

« Art. 12. La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

« Art. 13. Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

« Art. 14. Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

« Art. 15. La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

« Art. 16. Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

« Art. 17. La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

II. DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION BELGE DE 1831.

Souveraineté de la nation.— Tout pouvoir émane de la nation. (Art. 25 et suiv.)

Égalité. — Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi. (Art. 6.)

Liberté individuelle. — La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans les formes qu'elle prescrit. Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. (Art. 7.)

Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne. (Art. 8.)

Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. (Art. 9.)

Inviolabilité du domicile. — Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. (Art. 10.)

Inviolabilité de la propriété. — Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans le cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. (Art. 11.)

Liberté des cultes, des opinions. — La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. (Art. 14.)

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos. (Art. 15.)

L'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication. (Art. 16.)

Liberté d'enseignement. — L'enseignement est libre ; toute mesure préventive est interdite ; la répression des délits n'est réglée que par la loi. (Art. 17.)

Liberté de la presse. — La presse est libre; la censure ne pourra jamais être rétablie; il ne peut être exigé de cautionnement. Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi. (Art. 18.)

Liberté de réunion et d'association. — Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes. (Art. 19.)

Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. (Art. 20.)

Liberté de langage. — L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif. (Art. 23.)

Liberté de correspondance. — Le secret des lettres est inviolable. (Art. 22.)

Droit de réclamation, de poursuite. — Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. (Art. 21.)

Nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration. (Art. 24.)

III. COMPARAISON ENTRE LA FRANCE ET LA BELGIQUE.

FRANCE.	BELGIQUE.
Liberté religieuse. — La France en est encore au régime des religions d'Etat et des concordats. La liberté des cultes est limitée. Ils sont soumis à une surveillance qui dégénère trop souvent en arbitraire. Le droit d'ériger un édifice religieux, de s'y réunir, d'enseigner, de publier, de correspondre, de s'associer, de nommer aux divers ministères ecclésiastiques est subordonné à l'autorisation du pouvoir civil. Les appels comme d'abus et le vieil attirail de ce qu'on appelle encore les *libertés*, que l'on pourrait nommer plus justement les *servitudes gallicanes*, continuent de fonctionner comme avant 1789.	La Constitution consacre la liberté religieuse et la liberté des cultes de la manière la plus absolue. Les Belges peuvent embrasser et professer toutes les croyances, en suivant les inspirations de leur conscience. L'érection des édifices religieux, l'enseignement, les publications, les correspondances, les nominations, les associations sont entièrement libres dans la sphère religieuse, et l'Etat ne peut y intervenir à aucun titre. Ainsi point de concordats, point de religions officielles, point d'appels comme d'abus. L'Etat se borne à allouer aux ministres des divers cultes une subvention en raison des services qu'ils sont appelés à rendre à l'ordre social et aussi, en ce qui concerne le clergé catholique, à titre d'indemnité pour les biens dont il a été spolié par la révolution française.
Liberté d'association. — Elle n'existe pas en ce sens que toute réunion ou toute association est strictement soumise, sous des peines sévères, à l'autorisation préalable et à la surveillance de l'autorité.	Les Belges ont le droit de se réunir et de s'associer dans quelque but que ce soit, sans que l'autorité puisse intervenir ni directement ni indirectement pour régler, limiter ou même surveiller l'exercice de ce droit.
Liberté d'enseignement. — Bien que le monopole universitaire ait cessé d'exister à certains égards, l'enseignement privé est loin d'être libre. Ainsi nul professeur ou instituteur ne peut enseigner s'il n'est muni d'un diplôme délivré par le gouvernement; il faut de plus qu'il fasse une	La liberté d'enseignement existe sans conditions et sans limites. Tout individu, indigène ou étranger, peut ouvrir une école, donner un cours, monter en chaire, enseigner, catéchiser, prêcher, sans que l'autorité ait à se mêler de son enseignement autrement que pour constater une

déclaration au maire, au préfet, au procureur impérial. Le préfet a le droit de faire opposition. Le mérite de cette opposition est jugé, sans recours, par le conseil départemental. Pour l'enseignement supérieur, l'autorisation spéciale du ministre est nécessaire; cette autorisation, qui peut être arbitrairement refusée, est toujours révocable. Le gouvernement exerce en outre, par ses inspecteurs, une surveillance active et incessante sur les établissements particuliers d'instruction ([1]).

offense ou un délit qualifié par la loi commune. Les institutions particulières ne sont soumises à aucun contrôle officiel.

Liberté de la presse.— Le régime de la presse est livré à l'arbitraire le plus absolu. Les journaux sont soumis à l'impôt du timbre, au cautionnement, à l'autorisation préalable du gouvernement qui peut être arbitrairement refusée et arbitrairement retirée; leur gérant et leur rédacteur en chef doivent être agréés; ils sont incessamment sous le coup de l'avertissement, de la suspension, de la suppression. Les publications qui ne dépassent pas un certain nombre de feuilles sont l'objet de restrictions à peu près analogues. Nul ne peut exercer la profession d'imprimeur sans avoir obtenu un brevet qui peut lui être enlevé à volonté. La loi, en établissant une solidarité complète entre l'auteur, l'éditeur et l'imprimeur, et en les punissant des mêmes peines, constitue en réalité une censure préalable d'autant plus sévère et plus oppressive que le nombre des imprimeurs est plus limité et que leur crainte de ruine est plus grande.

Le régime de la presse est entièrement libre et affranchi de toutes conditions préalables. L'étranger comme le Belge peut fonder et diriger un journal, une revue, publier un livre ou une brochure sans même s'astreindre au dépôt s'il ne croit pas utile d'assurer son droit de propriété. La profession d'imprimeur, d'éditeur, de libraire est assimilée à toutes les autres et jouit de la même liberté. L'imprimeur et l'éditeur n'ont aucune responsabilité à subir du chef de toute publication dont l'auteur est ou peut être connu. Les procès de presse sont rares, et l'action publique du gouvernement en matière de poursuites est en quelque sorte tombée en désuétude. On s'accoutume de plus en plus à considérer la presse comme la lance d'Achille qui guérit les blessures qu'elle a faites.

Liberté du théâtre.—La terre classique de l'art dramatique en est aux anciennes traditions en matière de théâtres. Ceux-ci constituent encore des priviléges que l'autorité peut accorder, suspendre ou retirer à volonté. Les œuvres dramatiques sont soumises à une censure sans appel.

Point de priviléges, de censure, d'autorisation préalable; le théâtre jouit de la même liberté que l'instruction et la presse.

([1]) Voy. Jules Simon, *la Liberté*, t. II, p. 63. « Il est certain qu'en France, dit M. J. Simon, un homme de bien, retiré de la vie active, et qui voudrait, comme autrefois Gerson, utiliser ses loisirs en enseignant la jeunesse, serait obligé de prendre un brevet de maître d'école; et si Descartes renaissait, qu'il voulût enseigner la philosophie sans sortir de l'école normale ou d'un séminaire, il en obtiendrait peut-être la permission, pourvu que ses opinions politiques ne le rendissent pas suspect au gouvernement. »

Liberté du travail, de l'industrie, du commerce.—La législation de l'Empire est généralement conservée : les patentes, les livrets, les contrats d'apprentissage, les dispositions relatives aux coalitions, les conditions imposées aux sociétés industrielles et commerciales, à l'exercice de certaines professions et de certains offices, les douanes, les octrois, les règlements de la boulangerie, de la boucherie, des marchés, le monopole du tabac, de la poudre, des cartes à jouer, etc., constituent dans leur ensemble un système qui, bien qu'adouci à quelques égards, perpétue encore les anciennes restrictions.

Libertés provinciale et communale. — L'administration des départements repose presque tout entière sur les préfets; les conseils généraux qui sont censés les représenter en sont réduits à émettre de simples vœux sous le nom abusif de décisions. Les conseillers de préfecture qui devraient constituer une sorte de délégation permanente, sont de simples agents de l'autorité centrale. Le décret sur la décentralisation administrative, du 25 mars 1852, s'est borné à substituer pour certains détails l'action directe des préfets à celle du ministre, mais sans rien ajouter aux attributions des conseils généraux.

Les communes sont soumises à une véritable tutelle et traitées comme des mineurs, des incapables ou des interdits. Les maires nommés par l'autorité centrale absorbent tous les pouvoirs et agissent sans le concours des conseils municipaux qui ne se réunissent qu'à de rares intervalles et dont la principale attribution est de voter le budget qui leur est présenté par le maire. Mais ce droit même est illusoire, car l'administration peut en quelque sorte refaire les budgets en y inscrivant d'office les dépenses qu'elle juge obligatoires et en restreignant ou retranchant les dépenses facultatives. Chargés en apparence par la loi, de régler, de décider, d'administrer, les conseils municipaux ne font, en réalité, pas autre chose que d'ex-

Bien qu'en Belgique la législation, léguée par l'occupation étrangère, ait subi de nombreuses modifications, on en a encore laissé subsister trop de traces. Mais les monopoles ont été abolis, les octrois ont cessé d'exister, les droits de douane ont été supprimés ou abaissés particulièrement en ce qui concerne les denrées et les matières premières ; la boulangerie et la boucherie sont complètement libres, le contrat d'apprentissage est tombé en désuétude, les coalitions ne sont plus poursuivies que lorsqu'elles portent atteinte à la liberté du travail en enchaînant la volonté des minorités et en se traduisant en actes de spoliation et de violence.

L'autonomie des provinces et des communes existe de la manière la plus large et n'est soumise à d'autres restrictions que celles que commandent l'unité nationale et l'intérêt général. Ce régime, consacré par les antiques traditions du pays, fonctionne régulièrement et laisse peu à désirer. Il serait possible cependant de restituer sans inconvénient et avec avantage aux autorités provinciales et communales certaines attributions qu'exerce encore l'autorité centrale en vertu de lois, de décrets et de règlements qui ne sont plus en harmonie avec l'esprit général de nos institutions.

primer des vœux sur les affaires locales[1].	
Il existe encore une justice administrative, arbitraire, centralisée, qui statue sur les procès relatifs aux travaux publics, aux marchés et entreprises passés avec les administrations communales et départementales, les délits de voierie, etc.	En Belgique, toutes ces affaires sont jugées par les tribunaux ordinaires; il n'y a ni conseil n'Etat ni juridiction administrative.
Depuis la Constitution de l'an VIII, tous les agents du gouvernement, du département et des communes, depuis le plus haut fonctionnaire jusqu'au garde-champêtre ou forestier, ne peuvent être cités devant les tribunaux et jugés par eux pour des actes commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, sans une autorisation préalable du conseil d'Etat; c'est la centralisation absolue appliquée à l'entrave perpétuelle de la justice.	La Constitution stipule expressément que nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration.
La magistrature est inamovible et indépendante en principe, mais en fait les magistrats dépendent entièrement du gouvernement qui les nomme, décide de leur avancement et peut les déplacer à volonté, et tient ainsi, en quelque sorte, leur sort entre les mains.	Les juges sont nommés à vie sur la présentation de listes de candidatures par les conseils provinciaux et les cours d'appel en ce qui concerne les membres de ces cours et les présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance; par le sénat et la cour de cassation, en ce qui concerne la nomination des conseillers de la cour de cassation. Nul juge ne peut être déplacé qu'en vertu d'une nomination nouvelle et de son consentement.

Il me serait facile d'étendre ce parallèle, en examinant l'organisation politique des deux pays. Mais à quoi bon? Et ce qui précède ne suffit-il pas pour prouver que la Belgique n'a rien à envier ni à emprunter à la France en fait de liberté? Si celle-ci date chez nos voisins de la célèbre déclaration des principes de 89, nous pouvons nous enorgueillir d'une origine plus ancienne qu'attestent notre histoire et nos vieilles institutions nationales.

Aussi la constitution de 1831 est-elle une œuvre originale, essentiellement belge. Si dans l'énumération des libertés qu'elle consacre il n'est pas fait de mention expresse de la

(1) V. J. Simon, *la Liberté*, t. II, pp. 191 et suiv.

liberté du travail, de celle de la charité, etc., ces libertés ne sont pas moins implicitement comprises dans l'ensemble des garanties assurées aux citoyens, et découlent d'une manière nécessaire des principes larges et vraiment libéraux qui ont présidé à l'élaboration de notre pacte fondamental.

Toutes les libertés s'enchaînent et se confondent pour ainsi dire. La liberté politique est indispensable pour garantir la liberté individuelle, et la liberté individuelle à son tour est la seule base sûre et durable de la liberté politique. En fait de liberté, il n'y a pas de milieu : tout ou rien. Aussi la négation ou la mutilation de la moindre des libertés spéciales est-elle une violation de la liberté générale. C'est sous ce rapport surtout que les vrais libéraux ressentent vivement les atteintes portées par le faux libéralisme à la liberté charitable, la plus respectable, la plus nécessaire et en même temps la plus inoffensive de toutes les libertés. Il y a là une tache dans nos annales parlementaires et politiques que l'honneur national, comme l'esprit de justice et d'humanité, commande d'effacer et de faire oublier au plus tôt et à tout prix.

Un ancien dicton disait : Noblesse oblige. Nous pouvons dire aujourd'hui : Liberté oblige. La Belgique marche dès à présent au premier rang des peuples libres; son exemple peut être d'un grand poids, et l'influence qu'elle est appelée à exercer sur les autres nations engage sérieusement sa responsabilité. Il lui appartient de résoudre la première la question de la décentralisation qui s'agite sur plusieurs points, mais nulle part dans des circonstances aussi favorables que chez elle. Tout la convie à aborder franchement et résolûment cette solution. La centralisation est d'importation étrangère et rappelle les régimes qui ont pesé sur le pays avant qu'il n'eût reconquis son indépendance. En en supprimant jusqu'aux derniers vestiges, il suivra d'autant plus fidèlement la

voie que lui a rouverte le congrès constituant et qui, dans l'enchaînement de sa vie politique, doit rattacher le présent au passé.

TABLE DES MATIÈRES.





Ouvrages du même Auteur

EN VENTE CHEZ LE MÊME ÉDITEUR.

La question de la charité et des associations religieuses en Belgique, un beau volume grand in-8°

Mémoire sur le paupérisme dans les Flandres, in-8°

Budgets économiques des classes ouvrières en Belgique. Subsistances, salaires, population, un volume in-4°

Colonies agricoles, écoles rurales et écoles de réforme pour les indigents, les mendiants et les vagabonds, et spécialement pour les enfants des deux sexes, un volume in-4°

Exposé de la situation des écoles de réforme de Ruysselede, de Wynghene et de Beernem, 1849-1858, un volume in-4° avec 8 planches lithographiées.

De l'association dans ses rapports avec l'amélioration du sort de la classe ouvrière, in-8°

Des conditions d'application du système de l'emprisonnement séparé ou cellulaire, un volume in-8°

La colonisation pénale et l'emprisonnement cellulaire, 2 volumes petit in-8°.

Du patronage des condamnés libérés, in-8°.